

Complexe problemen vragen onorthodoxe oplossingen

ROTTERDAMSE AANPAK HUISELIJK GEWELD

Katinka Lünemann
Antonie Vermeulen
Marije Voorwinden



Gemeente Rotterdam
Gemeenteraad

*Verwey-
Jonker*
Instituut

Complexe problemen vragen onorthodoxe oplossingen

Rotterdamse aanpak huiselijk geweld

Auteurs:

Katinka Lünemann
Antoniek Vermeulen
Marije Voorwinden

Utrecht, Juni 2020

Samenvatting

Naar aanleiding van de gewelddadige dood van Sarah, Bianca en Humeyra heeft de gemeenteraad van Rotterdam raadsbreed een motie aangenomen “Onderzoek ketenaanpak huiselijk geweld”. De motie riep op tot het doen uitvoeren van een onafhankelijk onderzoek in opdracht van de gemeenteraad. Dit onderzoek moet de meest urgente knelpunten detecteren en oplossingsrichtingen aangeven, en zo een bijdrage leveren aan verbetering op het niveau van de totale keten in de aanpak van huiselijk geweld. Het Verwey-Jonker Instituut is gespecialiseerd in onderzoek naar huiselijk geweld en heeft van de gemeenteraad van Rotterdam de opdracht gekregen voor het uitvoeren van dit onderzoek.

Professionals en management van twintig Rotterdamse instellingen in de keten van de aanpak van huiselijk geweld, waaronder de gemeente, hebben deelgenomen aan gesprekken en/of waren betrokken bij een van de drie casuïstiek-besprekingen. Ook is gesproken met slachtoffers van partnergeweld over hun ervaringen en gewenste oplossingen. Daarnaast is er deskresearch gedaan van beleidsstukken.

Resultaten

Uit het onderzoek komt naar voren dat de meest urgente knelpunten in de samenwerking tussen instellingen van het veiligheidsdomein en zorgdomein niet liggen op het stedelijke niveau, waar het Zorg- en Veiligheidshuis Rotterdam-Rijnmond (ZVHRR) en het recent opgerichte Centrum Huiselijk Geweld een belangrijke rol spelen als vormen van multidisciplinaire samenwerking. Het meest urgente probleem in de aanpak van huiselijk geweld bevindt zich in het sociaal domein en de adequate aansluiting tussen het sociaal domein (wijkteams) en de ketenaanpak ‘zorg- en veiligheidsdomein’.

De belangrijkste knelpunten

- Onduidelijkheden rond taken en bevoegdheden van instellingen. De toegang tot de juiste hulp is complex en langdurig. Er zijn verschillende loketten en er is geen directe toegang tot de wijkteams.
- Regiefunctie op wijkniveau is (dikwijls) onduidelijk en de samenwerking tussen instellingen (Veilig Thuis, wijkteams, jeugdbescherming, politie en andere netwerkpartners) is problematisch. Bovendien is veel kennis omtrent huiselijk geweld versnipperd geraakt en verdwenen door de transitie in het sociaal domein.
- De indicatiestelling binnen de Wmo-systematiek is niet geschikt voor de problematiek van huiselijk geweld omdat deze is gebaseerd op het uitgangspunt van zelfredzaamheid en gericht is op het individu. Het gaat in het geval van huiselijk geweld allereerst om het bieden van bescherming en daarnaast om een integraal aanbod aan relaties en gezinsgerichte hulp.
- De systeemwereld van protocollen en regels wordt als dominant ervaren door professionals, waardoor de aansluiting bij de leefwereld van mensen (te vaak) ontbreekt.

Voorgestelde oplossingsrichtingen

- Zet leidende principes van waaruit samengewerkt wordt centraal binnen de domeinen van zorg, welzijn, jeugd en veiligheid.
- Zorg voor een laagdrempelige toegang. Directe toegang tot het wijkteam en plekken in de wijk waar mensen terecht kunnen voor een luisterend oor en steun, zijn essentieel.

- Voorkom dat meldingen van huiselijk geweld (telkens) worden doorverwezen. Invoering van een aantal wijkteamoverstijgende netwerken huiselijk geweld dragen bij aan het direct bieden van de juiste hulp en bescherming. Als de melding bij Veilig Thuis direct wordt opgepakt, deskundigheid wordt gebundeld, ontstaan er korte lijnen tussen de instellingen en daarmee wordt de gezamenlijke slagkracht van professionals vergroot. Het (gezamenlijk) aanpakken van de problemen staat dan voorop.
- Essentieel is dat financiering van (langdurige) gezinsgerichte hulp en bescherming mogelijk wordt gemaakt. Ontwikkel daartoe een arrangement huiselijk geweld vanuit de concrete problematiek. Ga daarmee buiten het huidige systeem van indicatiestelling om en bekostig dit arrangement via een integraal, financieel ontschot budget.

Allemaal aan de slag

- Investeer als organisatie in reflectiebijeenkomsten ketenbreed om de leidende principes aan te scherpen en een gezamenlijke visie, gebaseerd op concrete casussen, te verdiepen.
- Gemeente en gemeenteraad schep de voorwaarden voor een daadwerkelijke verbetering van de genoemde knelpunten.

Inhoudsopgave

Samenvatting	2
Inleiding	5
1 Achtergrond Rotterdamse aanpak huiselijk geweld	7
1.1 Aard en vormen van geweld in relaties en gezinnen	7
1.2 Achtergrond beleid huiselijk geweld in Rotterdam	8
2 Knelpunten in de Rotterdamse ketenaanpak huiselijk geweld	14
2.1 Toegang tot de juiste hulp te complex en duurt lang	14
2.2 Weeffouten in indicatiestelling huiselijk geweld	18
2.3 Regie en samenwerking op wijkniveau problematisch	20
2.4 Leefwereld voorop	26
3 Huiselijk geweld verdient meer slagkracht	27
3.1 Inleiding	27
3.2 Gemeentelijk beleid in beweging	27
3.3 Samen leren vanuit leidende principes	28
3.4 Oplossingsrichtingen	29
3.5 Slagkracht vergroten	32
4 Conclusie en aanbevelingen	33
4.1 Inleiding	33
4.2 Resultaten	33
4.3 Oplossingsrichtingen	34
4.4 Met elkaar aan de slag	34

Literatuur	36
Bijlage 1: Betrokken organisaties en sleutelfiguren	39
Bijlage 2: Besproken casuïstiek	40
Casus besproken op eerste casuïstiekbespreking	40
Casus besproken op tweede casuïstiekbespreking	41
Casus besproken op derde casuïstiekbespreking	42

Naar aanleiding van de gewelddadige dood van Sarah, Bianca en Humeyra heeft de gemeenteraad van Rotterdam op 31 januari 2019 met algemene stemmen de motie *Onderzoek ketenaanpak huiselijk geweld* aangenomen. Deze motie sprak uit dat op initiatief en in opdracht van de gemeenteraad een onafhankelijk onderzoek moet worden uitgevoerd naar het functioneren van de keten huiselijk geweld als geheel. De gemeenteraad wil hiermee vanuit de eigen verantwoordelijkheid alles in het werk stellen om op het niveau van de keten het risico van lacunes en onvoldoende aansluiting, waar en in welk opzicht dan ook, zoveel mogelijk te beperken. Doel van het onderzoek is beter inzicht te verkrijgen in de ketensamenwerking rond de aanpak van huiselijk geweld en om samen met het veld verbeterpunten te detecteren voor een sluitende samenwerking in deze keten.

Onderzoek in opdracht van een gemeenteraad komt niet vaak voor, maar het past wel binnen een tendens waarin een gemeenteraad meer de ruimte pakt om sturend te zijn, zeker als het gaat om het aangeven van bepaalde waarden.¹ In voorliggend rapport worden de resultaten van dit onderzoek gepresenteerd. De nadruk van dit rapport ligt op de geconstateerde knelpunten en oplossingen voor een meer effectieve aanpak van huiselijk geweld. Hierbij zijn we nadrukkelijk ook op zoek gegaan naar leidende principes, of belangrijke waarden die richtinggevend zijn voor de aanpak van huiselijk geweld. Huiselijk geweld is een complexe problematiek met veel verschillende gezichten, waar geen eenvoudige oplossingen voor zijn. Het is een proces van zoeken en doen, van uitwisselen

met elkaar wat werkt en niet werkt, van voortdurend verbeteren en aanpassen.² Onderzoek kan ondersteunend zijn in het verkrijgen van inzicht in wat werkt en niet werkt, en helpen om de richting weer helder voor ogen te krijgen. We hopen met dit rapport de richting en focus te verscherpen.

Verantwoording onderzoek

Het onderzoek is opgebouwd uit drie fasen: een verkennende fase met als doel te achterhalen wat het veld ziet als de meest urgente problematiek, een verdiepende fase om de knelpunten, maar vooral ook oplossingen voor de meest urgente problematiek in kaart te brengen en een afsluitende fase waarin we resultaten presenteren en de leidende principes expliciteren.

In de verkennende fase zijn gesprekken gevoerd met sleutelfiguren om inzicht te krijgen in de ervaren urgentie. We hebben met 15 personen gesproken van de organisaties Veilig Thuis, Arosa, Fier, Centrum voor Dienstverlening, politie, reclassering, Jeugdbescherming, Slachtofferhulp, Zorg en Veiligheids-huis Rotterdam-Rijnmond (ZVHRR), Centrum Huiselijk Geweld en Kinder-mishandeling Rotterdam-Rijnmond (Centrum Huiselijk Geweld). Ook is gesproken met twee personen van de gemeente Rotterdam. In de zomer 2019 is de verkennende fase afgerond en besloten het onderzoek te focussen op een nadere analyse van de aansluiting van het sociaal domein met de keten van straf en zorg, omdat dit werd ervaren als het meest urgente probleem.

De verdiepende fase bestond uit een literatuurstudie en deskresearch naar deze problematiek, aangevuld met enkele interviews met medewerkers van de

1 Raad voor het Openbaar Bestuur, Decentrale taak is een politieke zaak. 2020.

2 Boutellier & Lünemann, 2007; Boutellier et al., 2019.

gemeente Rotterdam en Veilig Thuis en een groepsgesprek met vijf medewerkers van wijkteams. Deze gesprekken hadden tot doel antwoord te krijgen op de vragen die de deskresearch opriep. Daarnaast was er een groepsgesprek met zes vrouwen die ervaring hebben of hebben gehad met partnergeweld en met optreden door politie en hulpverlening in Rotterdam. Drie van hen zetten zich in als ervaringsdeskundige. We spraken met hen over hun ervaring met hulp en bescherming en hun visie op noodzakelijke veranderingen. Ook is gesproken met een medewerker van de gemeente Utrecht over de aanpak van huiselijk geweld om van hun aanpak te leren.

Om meer inzicht te krijgen in oplossingen hebben drie casuïstiekbesprekingen plaatsgevonden.

Aan de hand van een concrete casus gingen professionals en beleidsmakers/management vanuit verschillende organisaties en de gemeente met elkaar in gesprek over de meest adequate en effectieve aanpak van bescherming, hulp en ondersteuning. Eerst gaven de professionals op het uitvoerende niveau (binnenring) hun visie op de meest gewenste aanpak: wat is nodig vanuit de leefwereld? Vervolgens werd samen met beleid en management (buitenkring) onderzocht wat nodig is in de 'systeemwereld' om de meest adequate werkwijze te kunnen uitvoeren. Op die manier kwamen de knelpunten die er op dit moment zijn in de aanpak van huiselijk geweld aan het licht en werden ideeën over een andere aanpak naar voren gebracht, gedacht vanuit de concrete problematiek. Met andere woorden, oplossingen werden bedacht vanuit de leefwereld en niet vanuit de systeemwereld (organisaties en hun protocollen). (Zie bijlage 1 voor de organisaties en gemeenten die deelnamen en bijlage 2 voor de besproken casus).

In de analysefase hebben we de voorlopige conclusies besproken met een klankbordgroep. De bijeenkomst van 17 maart 2020, waarvoor alle respondenten waren uitgenodigd om de eindconclusies en oplossingsrichtingen tegen het licht te houden, kon door de coronacrisis niet doorgaan. De conceptrapportage is voorgelegd aan de klankbordgroep met de vraag of er geen feitelijke onjuistheden in staan.

Leeswijzer

In hoofdstuk 1 beschrijven wij de achtergrond van de aanpak van huiselijk geweld in Rotterdam. We gaan in op de aard en omvang van huiselijk geweld, en op de achtergrond van het beleid. Daarna gaan we in hoofdstuk 2 in op de knelpunten die naar voren kwamen in dit onderzoek naar de ketenaanpak. In hoofdstuk 3 komen we met oplossingsrichtingen. In hoofdstuk 4 vatten we het een en ander concluderend samen en komen met aanbevelingen.

1 Achtergrond Rotterdamse aanpak huiselijk geweld

In dit hoofdstuk staan we stil bij de achtergronden van de aanpak huiselijk geweld in Rotterdam. Eerst staan we stil bij de aard en omvang van het probleem. Vervolgens gaan we in op het beleid in de afgelopen decennia en de veranderingen in het sociaal domein.

1.1 Aard en vormen van geweld in relaties en gezinnen

De problematiek van huiselijk geweld³ is complex. Er zijn veel verschillende vormen van geweld in relaties en gezinnen, tegen een achtergrond van problemen in de verschillende leefgebieden, van schulden, huisvesting en werkloosheid tot verslaving, psychiatrische problematiek en verstandelijke beperking. Hoewel er dikwijls op verschillende leefgebieden problemen zijn, is de kern van het probleem onveiligheid en zijn veiligheids- of beschermingsmaatregelen nodig, naast ondersteuning en hulp. Kinderen die opgroeien in gezinnen waar sprake is van geweld, ondervinden daarvan stress en kunnen daardoor traumaklachten ontwikkelen. Ook ondervinden zij vaak later in hun leven allerlei kwetsbaarheden qua gezondheid en sociale relaties. In geval van huiselijk geweld en kindermishandeling gaat het vanwege de complexe problematiek bijna altijd om een aanpak waar verschillende organisaties en instellingen bij betrokken (moeten) zijn.

Bovendien is huiselijk geweld geen genderneutraal probleem. Vooral vrouwen zijn slachtoffer van structureel en ernstig geweld door hun partner of ex-part-

ner.⁴ Als vrouwen worden gedood is dit meestal door hun partner of ex-partner, terwijl mannen zelden door hun partner of ex-partner worden gedood.⁵ Mannen zijn vooral slachtoffer van geweld door huisvrienden, in het uitgaansleven en op straat. Dit neemt niet weg dat op individueel niveau vrouwen ook gewelddadig kunnen zijn en dat mannen slachtoffer kunnen zijn van (ernstig) geweld door hun partner of ex-partner.

In Rotterdam krijgt de politie jaarlijks ruim 9.000 meldingen binnen van huiselijk geweld en kindermishandeling.⁶ Alle meldingen huiselijk geweld gaan in principe naar Veilig Thuis. Bovendien gaat een deel van de politiemeldingen, waar sprake is van een vermoeden van een strafbaar feit, ook naar ZSM⁷ waar de officier van justitie een beslissing neemt of de zaak naar de rechter gaat of op een andere manier wordt afgedaan. Ongeveer een vijfde van de politiemeldingen gaat naar ZSM.⁸ Een deel ervan, de complexe zaken, wordt in het overleg van het Zorg- en Veiligheidshuis Rotterdam Rijnmond (ZVHRR) besproken door strafrechtspartners, Veilig Thuis en hulpverlenende organisaties.⁹

4 Van Eijkern et al., 2018; Atria, Geweld tegen vrouwen, 2016; Tierolf, Lünemann & Stekete, 2014.

5 CBS, 2019.

6 Cijfers van de politie.

7 ZSM (Zo Snel/Slim Mogelijk) staat voor een werkwijze van het OM om veelvoorkomende delicten snel en zorgvuldig af te doen, waarbij de verschillende strafrechtspartners (in elk geval politie, reclassering, slachtofferhulp en Raad voor de kindbescherming) op een locatie aanwezig zijn en informatie delen. Het OM kan op die manier snel de route (zelf afdoen, dagvaarden) kiezen. In Rotterdam zijn ook de gemeente en Veilig Thuis aanwezig op ZSM.

8 Bij ZSM kwamen in 2018 1675 meldingen huiselijk geweld binnen (betreffende 1547 personen) en 2047 meldingen (betreffende 1884 personen) in 2019.

9 In het ZVHRR kwamen 401 zaken binnen in 2018 en 526 in 2019.

3 Onder huiselijk geweld vallen verschillende vormen van geweld in huiselijke sfeer, waaronder partnergeweld, ouderenmishandeling en oudermishandeling; het gaat om geweld tegen volwassenen. De term kindermishandeling betreft geweld tegen minderjarige kinderen in een afhankelijkheidsrelatie. Dit onderzoek betreft huiselijk geweld en dan met name partnergeweld.

Veilig Thuis Rotterdam Rijnmond krijgt maandelijks ongeveer 700 vragen om advies en rond de 1200 meldingen van huiselijk geweld en kindermishandeling. De politie levert het grootste deel van de meldingen (rond de 75%). Daarnaast melden professionals, zoals lokale teams, onderwijs, kinderopvang, (jeugd) gezondheidszorg, ggz, ziekenhuizen en verloskundigen, en ook niet-professionals als burens, mantelzorgers, familie- en gezinsleden.¹⁰ Het aantal meldingen bij Veilig Thuis Rotterdam Rijnmond is in 2019 sterk gestegen in vergelijking met 2018.¹¹

Ongeveer 50 procent van deze Veilig Thuis-meldingen betreft een situatie waarvan al eerder een melding is gedaan bij Veilig Thuis. Ook bij een intensieve interventie zoals een tijdelijk huisverbod vindt in de helft van de gevallen hermelding plaats.¹² Dat geweld in relaties en gezinnen een taai probleem is en het moeilijk is het patroon van geweld te doorbreken, komt ook naar voren uit het longitudinale onderzoek naar de aanpak van geweld in gezinnen in de vier grote steden Rotterdam, Amsterdam, Den Haag en Utrecht (de G4); na anderhalf jaar was weliswaar het fysieke en psychische geweld tegen de partner afgenomen, maar in geval van langdurig en ernstig geweld is er geen significante afname¹³.

10 Factsheet Veilig Thuis Rotterdam Rijnmond 2019 in cijfers. Met de aangepaste meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling is het aantal meldingen van professionals gestegen en het aandeel van de politie relatief afgenomen.

11 Een vergelijking van het tweede kwartaal van 2018 met het tweede kwartaal van 2019 laat een stijging van 11,1% van de meldingen bij VT zien. Halfjaarrapportage Veilig Thuis Rotterdam Rijnmond, 2019.

12 GHNT, regiovisie Rotterdam Rijnmond 2019-2021 (p. 15).

13 Tierolf, Lünemann & Steketee, 2014

Geweld in gezinnen bestaat uit verschillende (samenhangende) vormen van geweld, tussen ouders, tegen een partner of ex-partner, tegen een of meer kinderen, van kind naar ouder of tussen kinderen onderling. In het zoeken naar een adequate aanpak is een analyse van de relatie- en gezinsdynamiek noodzakelijk, met aandacht voor verschillen in macht en de context waarbinnen de dynamiek plaatsvindt. Geweld tussen ouders of tegen een ouder wordt beschouwd als vorm van kindermishandeling omdat het getuige zijn van geweld even schadelijk kan zijn als zelf worden mishandeld. In de bescherming en hulp die geboden moeten worden is het echter van belang zowel de geweldsdynamiek binnen de relatie als tussen ouder en kind in ogenschouw te nemen¹⁴. Dit onderzoek betreft met name huiselijk geweld en gaat zijdelings in op de problematiek van de jeugdbescherming.

1.2 Achtergrond beleid huiselijk geweld in Rotterdam

1.2.1 Een geschiedenis van aandacht voor huiselijk geweld

Al decennialang heeft Rotterdam een beleid aanpak huiselijk geweld. Rotterdam stond aan de wieg van de meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling door zelf een Rotterdamse meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling te ontwikkelen en te evalueren.¹⁵ In een samenwerkingsverband met Amsterdam, Den Haag en Utrecht is in 2008 een Actieprogramma Huiselijk Geweld 2008-2011 gemaakt waarin een integrale aanpak en het bieden van systeemgerichte hulp centraal staan, met als doel het geweld te stoppen. In 2008 is zelfs een voor-

14 Tierolf, Lünemann & Steketee, 2014; Groen & Van Lawick, 2015

15 Lünemann, 2009a; Verwijs et al., 2012.

stel tot wet tegen huiselijk geweld geformuleerd om een sluitende aanpak huiselijk geweld te versterken.¹⁶ In 2012 presenteerden de wethouders van de G4 een visie op de aanpak van huiselijk geweld onder de naam 'Een veilig thuis'.

Onderdeel van de integrale aanpak in Rotterdam was de oprichting in 2007 van 14 Lokale Teams Huiselijk Geweld (LTHG) op deelgemeenteniveau. Via het Advies- en Steunpunt Huiselijk Geweld in Rotterdam kwamen zaken bij het LTHG. Op lokaal niveau werkten verschillende organisaties, waaronder de politie, samen om de juiste hulp en bescherming te bieden.¹⁷ In de manier waarop het tijdelijk huisverbod huiselijk geweld (ingevoerd in 2009) door Rotterdam ter hand werd genomen zie je eveneens dat samenwerking gericht op een integrale aanpak van de bescherming en hulpverlening voorop stond. Vanaf het begin van de inwerkingtreding van de wet wordt tussen politie en maatschappelijk werk samengewerkt vanaf het moment van de crisismelding bij de politie.¹⁸

1.2.2 Transitie in het sociaal domein

In bovenstaande werkwijze kwam verandering door de decentralisatie van taken van de landelijke overheid naar de lokale overheid in de Wmo en de Jeugdwet 2013. Het AMK (Advies- en Meldpunt Kindermishandeling) en het ASHG (Advies- en Meldpunt Huiselijk Geweld) werden landelijk samengevoegd in het

advies- en meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling onder de naam Veilig Thuis.

Veilig Thuis kreeg een aantal wettelijke taken, namelijk een advies- en meldfunctie, een onderzoekaak en doorverwijzing naar passende hulp.¹⁹ Casuïstiek met een laag veiligheidsrisico wordt direct doorgezet naar de lokale wijkteams (of naar de hulpverlenende instantie die al is betrokken), terwijl casuïstiek met een hoog en medium risico door Veilig Thuis (in samenwerking met de wijkteams) wordt voorzien van een veiligheidsplan. Dat plan wordt daarna uitgevoerd door de wijkteams, want Veilig Thuis heeft geen hulpverlenende taak. Via het wijkteam kan een tweedelijns zorgarrangement Wmo worden ingezet of specialistische jeugdhulp. Als er een dwangmaatregel in het kader van jeugdbescherming nodig lijkt, zet Veilig Thuis de zaak via het Jeugdbeschermingsplein door naar de Raad voor de Kinderbescherming.

Met de oprichting van Veilig Thuis verdwenen de LTHG's; de specifieke kennis over huiselijk geweld en kindermishandeling is nu geconcentreerd in Veilig Thuis. Een deel van de mensen uit de LTHG's kwam terecht in de wijkteams. Deze fusie van het AMK met het ASHG had ook tot gevolg dat er een geïntegreerde aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling werd versterkt. Dit draagt echter het gevaar in zich dat de aandacht voor geweld tegen vrouwen

¹⁶ *Een wet tegen huiselijk geweld. Naar een sluitende aanpak van huiselijk geweld.* Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht. November 2008.

¹⁷ Tierolf, Lünemann & Steketee, 2014, p. 18-24.

¹⁸ Zie voor de huidige situatie rond het opleggen van het tijdelijk huisverbod in de G4: Lünemann, Compagner, Drost & Tierolf, 2020.

¹⁹ In 2011 gingen de LTHG en de Lokale Teams Zorg (LTZ) samen als opmaat voor veranderingen in het sociaal domein onder invloed van de decentralisatie en de transitie. Tierolf, Lünemann & Steketee, 2014, p. 18-24.

in relaties vermindert.²⁰ De aandacht voor stalking van (jonge) vrouwen krijgt aandacht na de gewelddadige dood van drie jonge vrouwen in 2018.²¹

In het Wmo-kader kiest de gemeente nadrukkelijk voor een kleinschalige, wijkgerichte organisatie van de zorg en ondersteuning. Onder het motto “van verzorgingsstaat naar verzorgingsstraat” zet de gemeente in op zelfredzaamheid en samenredzaamheid, waarbij burgers gestimuleerd worden om te zien naar elkaar. Voor Rotterdammers die dat echt nodig hebben blijft er professionele hulp beschikbaar. Vanuit dit uitgangspunt werd een nieuwe infrastructuur opgebouwd. Er kwam een Vraagwijzer: een loket waar Rotterdammers informatie en advies kunnen krijgen over het aanbod voor zorg, welzijn en participatiemogelijkheden in de stad. Daarnaast zijn 42 wijkteams ingericht die generalistisch werken voor iedereen van 0 tot 100 jaar. De wijkteams bieden kortdurende zorg (maximaal zes maanden), eenvoudig en dicht bij de bewoners. De zorg voor jeugd kan langer dan zes maanden worden geboden. Rotterdammers kunnen bij de wijkteams terecht met problemen rond opvoeding en opgroeien, psychische problemen, schulden, eenzaamheid en huiselijk geweld en kindermishandeling. Via de Vraagwijzer (of Centrum voor Jeugd & Gezin,

Veilig Thuis of huisarts) kunnen Rotterdammers in contact komen met het wijkteam. Het wijkteam maakt via een vraag-analyse-instrument gebaseerd op de ZelfRedzaamheidsmatrix (ZRM) een analyse van de situatie en stelt een ondersteuningsplan op. Als zij zelf de hulp niet kunnen bieden, wordt doorverwezen (geïndiceerd) naar meer gespecialiseerde hulp voor jeugd en volwassenen.

Voor mensen met een langdurige zorgbehoefte koopt de gemeente maatwerkvoorzieningen in bij diverse instellingen. Deze ondersteuning wordt geboden in de vorm van arrangementen. Onderdeel van de maatwerkvoorzieningen is de maatschappelijke opvang en beschermd wonen voor mensen die (tijdelijk) niet zelfstandig kunnen wonen. Hier vallen ook de crisisopvang (voor acht weken) en de intramurale zorg voor slachtoffers van huiselijk geweld onder. Daarnaast heeft de gemeente Rotterdam een specifieke aanbesteding voor het huiselijk geweld-aanbod. Er zijn gespecialiseerde instellingen op het gebied van huiselijk geweld waar de wijkteams naar kunnen doorverwijzen.

De grote veranderingen in het sociaal domein brengen verschillende problemen met zich mee, onder andere in de bereikbaarheid van de wijkteams en de slagkracht op het vlak van huiselijk geweld, zo komt uit dit onderzoek naar voren. In hoofdstuk 2 staan we hier uitgebreid bij stil.

1.2.3 Ketenaanpak huiselijk geweld in beweging

Door alle veranderingen, niet alleen in het sociaal domein, maar ook bij de politie door de totstandkoming van de Nationale Politie in 2013, verdwijnen mensen (en afdelingen) met kennis over huiselijk geweld en kindermishandeling. Nieuwe samenwerkingsverbanden moeten worden ontwikkeld, vertrouwen tussen mensen in de samenwerking en aanpak van huiselijk geweld

20 De gang van zaken rond Humeyra is hier een voorbeeld van. Als het gaat om gezinnen komt de nadruk meer te liggen op geweld uit onmacht en ondersteuning van ouders in de opvoeding. Het inzicht dat een deel van de geweldsproblematiek samenhangt met machtsverschillen, dwingende controle, isolatie en intiem terreur van mannen verdwijnt meer naar de achtergrond. Het gevaar van stalking en doding na het verbreken van de relatie wordt daardoor niet (altijd) goed ingeschat. (Zie ook GREVIO, 2019; Bosker et al., 2018b).

21 De werkgroep Stop geweld tegen vrouwen startte na de stille tocht eind december 2018 ter nagedachtenis van drie vrouwen die in 2018 gewelddadig om het leven kwamen en alle andere vrouwen die door huiselijk geweld en stalking om het leven kwamen. Gedurende een jaar verkende de werkgroep onder voorzitterschap van wethouder Bokhove op welke manieren geweld tegen vrouwen moet worden aangepakt. Zie: Manifest Stop geweld tegen vrouwen, 2020.

moet deels opnieuw worden opgebouwd.²² Het landelijke programma van VWS 'Geweld Hoort Nergens Thuis' brengt de aanpak huiselijk geweld en kindermishandeling in een nieuwe fase door regionale coördinatoren aan te stellen die per regio een visie ontwikkelen en een actieplan vaststellen. Ook voor Rotterdam Rijnmond wordt een coördinator aangesteld en in 2019 wordt de regiovisie naar buiten gebracht.

Samenwerking zorg & straf

Als het gaat om urgente en complexe problematiek, waarbij ook sprake is van (bewijsbare) strafbare feiten, vindt samenwerking en afstemming plaats tussen het domein van straf en het domein van zorg, zowel in het Zorg- en Veiligheidshuis Rotterdam-Rijnmond (ZVHRR) als in het nieuw opgerichte Centrum Huiselijk Geweld (CHG). Dit centrum is in aansluiting op het landelijke programma van VWS 'Geweld Hoort Nergens Thuis' opgericht. Hier wordt multidisciplinair samengewerkt in geval van zeer complexe en/of langdurige huiselijk geweldproblematiek. Nadrukkelijk wordt ook met cliënt(systeem) gezocht naar de beste interventies. Uitgangspunt is een one-stop-shop: het slachtoffer hoeft maar één keer het verhaal te vertellen en alle diensten worden gebundeld aangeboden. Daarin werken de zorg- en de justitieketen eenparig en slagvaardig samen om het geweld te stoppen en direct de juiste zorg voor alle betrokkenen in te zetten. Er wordt gewerkt met de methodiek Multifocus om de

integrale en systeemgerichte aanpak te intensiveren bij deze groep.²³ Niet alleen het landelijke programma GHNT, ook de landelijke ontwikkelagenda Veiligheid Voorop!, tot stand gekomen vanuit de samenwerking tussen OM, politie, Veilig Thuis, Raad voor de Kinderbescherming en reclassering (3RO),²⁴ vormt een stimulans voor een integrale aanpak met oog voor alle betrokkenen binnen het (gezins)systeem.²⁵

De aanpak van stalking door de ex-partner was aangescherpt na de dood van Humeyra, door onder meer het risicotaxatie-instrument SASH²⁶ consequent in te zetten door de politie en bij Veilig Thuis aandachtsfunctionarissen ex-partner-stalking aan te stellen. Bij laag/midden risico dient altijd een stopgesprek door de politie te worden gehouden. Bij hoog risico wordt de zaak als een crisis opgepakt door politie in afstemming met OM, en door Veilig Thuis. Gezamenlijk wordt, in afstemming met ketenpartners in het ZVHRR, een integrale aanpak ingezet.

Het inspectierapport over de dood van Humeyra laat duidelijk lacunes in de ketenaanpak zien en heeft ertoe geleid dat er verdergaande maatregelen zijn

23 De methodiek Multifocus is een systeemtherapeutische interventie voor casemanagers gericht op communicatie met alle leden van het gezin. Het gaat om intensief casemanagement, d.w.z. voor cliënten met complexe, meervoudige problematiek, waarbij de problemen van het hele cliëntsysteem vooropstaan. De interventie is gericht op het vergroten van de betrokkenheid, motivatie en (zelf) verantwoordelijkheid van de cliënt (actieve rol voor het cliëntsysteem) en concentreert zich op alle stappen van het hulpverleningstraject. (Goedhart & Choy, 2011, p. 22-23).

24 Veiligheid Voorop! https://vng.nl/sites/default/files/pagina_attachments/2016/veiligheid_voorop_-_ontwikkelagenda_landelijk_netwerk_zorg_en_straf_hg_en_km.pdf

25 Perspectief 2022. Regionale aanpak Straf met zorg, 2019. Deze notitie van ZVHRR & ZSM Rotterdam is een nadere invulling van de ontwikkelagenda Veiligheid Voorop!

26 SASH staat voor Screening Assessment for Stalking and Harassment.

22 Lünemann, Compagner, Drost & Tierolf, 2020; Van Montfoort, Verhagen, Sondorp & Torregrosa, 2018.

genomen, zoals altijd een vast persoon bij de politie en OM, en ondersteuning bij het vergaren van bewijs door bijvoorbeeld het plaatsen van een camera bij de deur.²⁷

Naast samenwerking tussen de zorg- en veiligheidsketen in ZVHRR en CHG vindt er specifiek in het kader van eventuele jeugdbeschermingsmaatregelen overleg plaats in het Jeugdbeschermingsplein, waar het overleg samen met het gezins(systeem) plaatsvindt. Dit is een multidisciplinair overleg waar complexe casuïstiek wordt behandeld en in een civiel dwangkader wordt opgepakt.

Gemeentelijk beleid huiselijk geweld

De gemeente Rotterdam is zich bewust van de knelpunten die er zijn als het gaat om een effectieve samenwerking tussen de zorg- en veiligheidsketen, evenals de knelpunten in het bieden van snelle en adequate bescherming en hulp, zo blijkt uit de beleidsnota *Bouwen aan een toekomst zonder geweld, 2019-2022*. Verschillende maatregelen worden genoemd om de hulp en bescherming te verbeteren, zoals het verbeteren van de samenwerking tussen organisaties, inzetten op betere informatiedeling over gezinsleden, versterken van de plegerhulp (binnen 24 uur) en het vergroten van deskundigheid. De meest recente beleidsnotitie, de regiovisie regio Rotterdam-Rijnmond, ontwikkeld binnen het landelijke programma Geweld Hoort Nergens Thuis (GHNT), bouwt voort op bovenstaande beleidsnota. Ook komen de lijnen van het landelijke programma GHNT erin terug, namelijk aandacht voor signaleren en melden, effectief

hulpaanbod en laagdrempelige toegang, gedeelde visie en de juiste expertise op de juiste plek.

Inmiddels is er een regionale visie geformuleerd die aansluit op de gefaseerde netwerkzorg zoals is ontwikkeld door Vogtlander en van Arum (2016). Algemeen wordt erkend dat eerst de directe veiligheid moet worden bereikt (op het niveau van een zes) omdat pas bij een voldoende veilige omgeving mensen kunnen veranderen. Vervolgens wordt via risicogestuurde zorg gewerkt aan duurzame veiligheid (op het niveau van een zeven). En dan kan gewerkt worden aan herstel. In de regiovisie wordt aangegeven dat de komende tijd prioriteit wordt gegeven aan snelheid en samenwerking bij de opvolging van signalen, aan snelle, laagdrempelige toegang tot een effectief hulpaanbod en aan een gedeelde visie en de juiste expertise op de juiste plek.²⁸ Er wordt geïnvesteerd in het vergroten van kennis bij wijkteams over huiselijk geweld en kindermishandeling²⁹ en het verbeteren van de casusregie. De toegang tot Veilig Thuis en de toegang tot Wmo-voorzieningen voor slachtoffers van huiselijk geweld zal worden verbeterd. En er zijn praktijktafels ingericht om de communicatie tussen beleid en uitvoering te versterken.

Concluderend: de uitvoering is weerbarstig

Bovenstaande laat zien dat er veel beleidsdruk is op het thema huiselijk geweld. Nog voor er goed en wel nieuwe beleidsinitiatieven zijn geïmplemen-

27 Bij zeer complexe gevallen die zijn doorgeleid naar het ZVHRR kan het tevens nodig zijn om een meer uitgebreide *Stalking Risk Profile* (SRP) af te nemen. De Waag is met expertise aangesloten aan dit werkproces. Zie Interne notitie van ZVHRR: Ex-partner stalkingsaanpak, januari 2020.

28 In het Actieplan GHNT staan de activiteiten beschreven die vanaf 2019 worden uitgevoerd om de gewenste impact daadwerkelijk te realiseren.

29 Slachtoffers van huiselijk geweld worden in de nota *Zorg voor elkaar* expliciet genoemd als bijzondere doelgroep die aanvullende expertise van de professionals vereist.

teerd, vinden weer nieuwe veranderingen plaats. Dat was voor de transitie het geval, en is dat ook na de transitie.

Geweld tegen vrouwen, geweld in gezinnen, geweld in afhankelijkheidsrelaties is een taai en complex fenomeen. Een integrale aanpak waarbij systeemgericht hulp wordt geboden, wordt al vanaf het begin van deze eeuw als uitgangspunt genomen in gemeentelijk en landelijk beleid, maar de uitvoering ervan is weerbarstig.³⁰ Het is moeilijk om in de uitvoering van hulp en bescherming vanuit dezelfde visie te werken, en vanuit een gezamenlijk plan elkaar aan te vullen. Op bestuurlijk en beleidsmatig niveau is het eenvoudiger afspraken te maken over doelen en uitgangspunten dan dit uit te voeren in de praktijk van alledag. In de praktijk is het lang niet altijd mogelijk de slagvaardige samenwerking te realiseren die noodzakelijk is. Het blijft daarom een proces van voortdurend verbeteren en aanpassen.

In het volgende hoofdstuk staan we stil bij de knelpunten in de uitvoering van de aanpak van huiselijk geweld in Rotterdam.

30 GHNT, Regiovisie 2020-2023 en regionaal actieplan 2019-2021, regio Rotterdam Rijnmond; Inspectie Justitie en Veiligheid (2019). Onderzoek naar de aanpak van bedreiging en stalking door Bekir E.

2 Knelpunten in de Rotterdamse ketenaanpak huiselijk geweld

In het voorgaande hoofdstuk hebben we de ontwikkelingen in het beleid huiselijk geweld in Rotterdam geschetst. Hieruit komt naar voren dat constant nieuwe beleidsmaatregelen worden bedacht en ingezet om knelpunten op te lossen. Naar aanleiding van het Inspectierapport³¹ wordt bijvoorbeeld een aantal maatregelen genomen om de aanpak van stalking te verbeteren en de regionale visie geeft aanwijzingen hoe de wijkteams beter kunnen inspelen op huiselijk geweld. Er wordt geïnvesteerd in de samenwerking en afstemming tussen strafrechtelijke en bestuurlijke interventies en hulp en zorg. De acute ernstige veiligheidsproblemen of langdurige complexe problematiek waar strafbare feiten zijn geconstateerd, krijgen intensieve aandacht in het ZVHRR en het CHG. Ook op ZSM waar het Openbaar Ministerie beslist welke route wordt ingeslagen bij veel voorkomende criminaliteit, wordt de aanpak van huiselijk geweld serieus opgepakt door de informatie vanuit verschillende ketenpartners bij elkaar te leggen zodat meer afgewogen en op maat een gerichte beslissing genomen kan worden. Hoewel ook daar verbeteringen gaande zijn, komt uit de eerste fase van dit onderzoek (waarin is gesproken met 17 personen uit elf instellingen) naar voren, dat de ernst en de urgentie om knelpunten aan te pakken vooral ligt in een adequate aansluiting tussen het sociaal domein en de ketenaanpak 'zorg- en veiligheidsdomein'. Bovendien is de aanpak huiselijk geweld binnen de Wmo-systematiek niet goed geborgd. Deze twee thema's zijn in het vervolg van het onderzoek nader verdiept.

Uit het verdiepende onderzoek, bestaande uit (groeps)gesprekken, casuïstiek-besprekingen en deskresearch, komen drie clusters van knelpunten naar voren, namelijk:

1. toegang tot de juiste hulp is te complex en duurt te lang;
2. er zitten weeffouten in de indicatiestelling huiselijk geweld;
3. regie en ketensamenwerking op wijkniveau is onvoldoende.

Als overkoepelend probleem komt naar voren dat de systeemwereld van regels en protocollen te dominant aanwezig is. We gaan achtereenvolgens in op de drie clusters van problemen. We sluiten af met een paragraaf over het overkoepelende probleem.

2.1 Toegang tot de juiste hulp te complex en duurt lang

2.1.1 Geen directe toegang tot wijkteam

Met de transitie is gekozen voor 42 kleinschalige, wijkgerichte organisaties van zorg en ondersteuning die generalistisch zijn en hulp verlenen aan kinderen, jongeren en volwassenen. Er is echter geen directe toegang tot deze wijkteams. De toegang is geregeld via de Vraagwijzer, het CJG of Veilig Thuis en ook de huisarts kan doorverwijzen naar het wijkteam. Mensen kunnen dus niet zelf direct naar het wijkteam stappen; er is geen laagdrempelige toegang. Bovendien zijn wijkteams lang niet altijd goed zichtbaar en toegankelijk in de wijk gepositioneerd. Sommige zitten verstopt in grote anonieme gebouwen.

Doordat het wijkteam alleen via verwijzing hulp kan bieden, worden kansen voor snelle hulp bij huiselijk geweld soms niet gepakt als slachtoffers op een laagdrempelige manier in contact komen met het wijkteam. Dit is bijvoorbeeld het

31 Inspectie Justitie en Veiligheid (2019). Onderzoek naar de aanpak van bedreiging en stalking door Bekir E.

geval als een wijkteammedewerker bij een cliënt op huisbezoek is, en daar een buurvrouw treft die vertelt over geweld in haar eigen thuissituatie. De wijkteammedewerker kan deze persoon alleen doorverwijzen naar Vraagwijzer, maar niet zelf direct een afspraak maken. Dit heeft tot gevolg dat het momentum, de opening voor hulp, niet kan worden gepakt, de vrouw waarschijnlijk niet naar Vraagwijzer gaat, en het gezin zich weer sluit.

2.1.2 Veilig Thuis in relatie tot wijkteams en crisisopvang

Veilig Thuis en wijkteams

De spil in de aanpak van huiselijk geweld is Veilig Thuis, waar advies kan worden gevraagd, en waar alle meldingen binnenkomen. Veilig Thuis maakt een veiligheidsbeoordeling, maar heeft geen indicatiebevoegdheid en verleent geen hulp. Veilig Thuis schat in de meeste gevallen in dat vanuit het wijkteam hulp kan worden geboden. Het wijkteam voert dan het eerste gesprek. Om dit gesprek goed te kunnen voeren is voldoende kennis bij het wijkteam vereist.

Het is mogelijk in geval van complexe casuïstiek ondersteuning te vragen aan het expertteam, die meedenkt in allerlei complexe problematiek. Dit team bespreekt met deskundigen en de casemanager complexe casuïstiek, waaronder huiselijk geweld en kindermishandeling. Naast (systeem)analyse wordt geadviseerd over welke stappen nodig zijn om de veiligheid te vergroten.

Het wijkteam kan kortdurende hulp bieden als sprake is van een licht profiel van huiselijk geweld³² of indiceren voor specialistische hulp. Veilig Thuis en het

wijkteam dienen goed op elkaar afgestemd te zijn, onder meer in het opstellen van een veiligheidsplan en over het inzetten van specialistische hulp in geval van een hoog of medium risico op geweld.

In plaats van directe hulp en bescherming bieden gaat veel tijd heen met de overdracht over en weer.

Veilig Thuis mag een gezin direct aanmelden bij het wijkteam. Het wijkteam is voorliggend, en dit betekent dat alleen het wijkteam een arrangement kan voorschrijven (indiceren). De wijkteams gaan verschillend om met deze hoofdregel. In het ene wijkteam moet na aanmelding vanuit Veilig Thuis binnen twee dagen een huiselijk geweld-specialist contact opnemen met het gezin, maar in een ander wijkteam is deze regel er niet. In het ene wijkteam kan direct na aanmelding bij het wijkteam een arrangement opgesteld worden indien een doorverwijzing naar specialistische hulp nodig is volgens Veilig Thuis. In een ander wijkteam kan dit alleen na het voeren van gesprekken met het gezin; het wijkteam mag het advies van Veilig Thuis niet zomaar overnemen en direct een arrangement indiceren met bijvoorbeeld Fier en Arosa. Weer een ander wijkteam verwijst in dat geval door naar Vraagwijzer. Vraagwijzer schrijft dan het arrangement. Veilig Thuis loopt er tegenaan dat er geen consistentie is in de werkwijze van de verschillende wijkteams in Rotterdam. En dat het daardoor vaak lang duurt voordat er daadwerkelijk hulp kan worden ingezet. (Casuïstiekbespreking 1)

Deels heeft dit over en weer verwijzen te maken met gebrek aan kennis binnen de wijkteams over geweldsdynamiek en de impact ervan op slachtoffers, zeker als er geen specialisten huiselijk geweld, zoals oud-medewerkers van de voor-

³² De periode van zes maanden houdt echter geen rekening met perioden van terugval die nu eenmaal horen bij deze problematiek, en zes maanden is een erg korte termijn om tot duurzame veiligheid en herstel te komen. Tierolf et al., 2014.

malige lokale teams huiselijk geweld, in het wijkteam zitten. Het wijkteam verwijst bijvoorbeeld terug naar Veilig Thuis omdat de medewerker het niet eens is met de directe verwijzing naar het wijkteam omdat zij de problematiek zwaarder achten: er is bijvoorbeeld sprake van suïcidaliteit of zij kennen het gezin en weten dat hulp wordt geweigerd. Er spelen echter ook verwachtingen over de rol van Veilig Thuis waaraan Veilig Thuis niet kan voldoen: medewerkers verwachten dat Veilig Thuis zelf hulp en zorg biedt, en dat Veilig Thuis na elke melding in gesprek gaat met leden van het gezin of het slachtoffer in een relatie.

Een ander punt is dat binnen wijkteams niet altijd adequaat gemeld wordt bij Veilig Thuis omdat de ernst van het geweld niet wordt onderkend. Het gaat hierbij niet alleen om voldoende deskundigheid. Dikwijls ontbreekt namelijk de tijd. De caseload in de wijkteams is hoog en de problematiek van huiselijk geweld moet concurreren met andere problematiek en prioriteiten. Daarnaast moet het bieden van hulp concurreren met de administratieve taken.

Er zijn dus diverse redenen waardoor de afstemming en samenwerking tussen de wijkteams en Veilig Thuis niet optimaal verloopt. Rode draad in de problemen is dat het lijkt alsof wijkteams en Veilig Thuis tegenover elkaar staan in plaats van zij aan zij aan de slag te gaan om gezamenlijk de complexe problemen rond huiselijk geweld zo goed mogelijk aan te pakken. Recent aangestelde aandachtunctionarissen bij Veilig Thuis bij wie wijkteammedewerkers kunnen aankloppen, dragen bij aan een versnelling van het aanbieden van hulp en minder heen en weer sturen van de casus. Maar daarmee zijn de knelpunten nog niet opgelost, zo blijkt uit de gesprekken.

Veilig Thuis en crisisopvang

Als sprake is van acute onveiligheid, zal een crisisteam van Veilig Thuis en/of CIT (crisisinterventieteam voor jeugd) erop afgaan.³³ Verschillende beschermingsinterventies kunnen worden ingezet. Naast plaatsing in de crisisopvang, is het opleggen van een tijdelijk huisverbod mogelijk, een contact- of straatverbod via een strafrechtelijke maatregel, een Aware-systeem bij het slachtoffer of tijdelijke uithuisplaatsing van kinderen.

Als bij Veilig Thuis duidelijk is dat er andere gespecialiseerde hulp van Fier of Arosa dan crisisopvang nodig is, moet de cliënt eerst naar het wijkteam omdat daar de toegang naar gespecialiseerde zorg ligt. Afhankelijk van het wijkteam wordt het advies van Veilig Thuis overgenomen, of wordt eerst een eigen intake-onderzoek gestart. Dit betekent een extra stap in de keten waardoor hulp vertraagd wordt en cliënten vaak hun verhaal aan verschillende instanties moeten vertellen.

Oorspronkelijk kon iedere professional en slachtoffer zelf zich rechtstreeks bij de opvang melden voor crisisopvang. Met de nieuwe inkoopafspraken is besloten dat Veilig Thuis de veiligheidsbeoordeling maakt en weegt of crisisopvang noodzakelijk is.³⁴ Veilig Thuis is hiermee de toegang naar de crisisopvang voor cliënten uit Rotterdam. Voor andere intramurale opvang voorzieningen indiceert Centraal Onthaal of de Wmo de toegang. Naast crisisopvang kunnen slachtoffers van huiselijk geweld voor korte tijd (vijf dagen) onderge-

33 In 2019 startte de pilot *Meer samen doen in crisis* waarin de crisisteams van VT en van jeugdbescherming (CrisisInterventieTeam, CIT) met elkaar optrekken in het kader van een meer integrale en efficiënte gezinsgerichte aanpak.

34 Dit is via een tijdelijk contract vastgelegd, maar het is geen structurele oplossing.

bracht worden in het Respijthuis³⁵, waar ondersteuning vanuit Centrum voor Dienstverlening (CVD) plaatsvindt. Overigens moet er dan geen sprake zijn van ggz-problematiek: dat is een contra-indicatie.

Ondanks de mogelijkheid om naar het Respijthuis door te verwijzen en vanuit Veilig Thuis direct naar de crisisopvang van Arosa of Fier te gaan, is er een groep van (voornamelijk) vrouwen (met kinderen) die tussen wal en schip vallen. Zij voldoen niet aan het criterium acute onveiligheid omdat zij een sociaal netwerk hebben (maar hier kunnen ze dikwijls maar even terecht). Als ze geen sociaal netwerk hebben, kunnen ze naar Centraal Onthaal, maar als zij enigszins zelfredzaam zijn of de dreiging is niet acuut, dan wordt de situatie beschouwd als een relatiebreuk. Dit is niet voldoende om in aanmerking te komen voor een intramurale plek. Het gaat om een (grote) groep vrouwen met kinderen die zwervend zijn wegens geweld in de thuissituatie.

De criteria van Centraal Onthaal zijn streng (ook bijvoorbeeld vanwege een tekort aan woningen en urgentieverklaringen vanuit de ggz). Wanneer een ouder met kinderen aangemeld wordt bij hen, moet er opnieuw onderzoek gedaan worden of dit gezin in aanmerking komt voor een woning. Als niet aan de criteria wordt voldaan, moeten de ouder en kinderen weer terug naar hun huis, zonder dat de geweldsspiraal is doorbroken. Het wijkteam heeft geregeld gezinnen die een woning nodig hebben; meestal voldoen deze gezinnen niet aan de criteria om in aanmerking te komen voor een woning (krijgen geen urgentieverklaring). De woningvraag blijft zo bij het wijkteam hangen, terwijl het wijkteam er niet voor kan zorgen dat mensen een woning krijgen.

Centraal Onthaal krijgt tegenwoordig eenoudergezinnen waar sprake is van huiselijk geweld maar die nog niet bekend zijn bij Veilig Thuis omdat de politie geen melding bij Veilig Thuis heeft gedaan. Zij kunnen dan niets doen, en sturen hen door naar Veilig Thuis. (Casuïstiekbepreking 1)

In de praktijk wordt er veel heen en weer geschoven in plaats van een gezamenlijke analyse en aanpak gemaakt, waarbij kortdurende hulp van het wijkteam (bijvoorbeeld bij schuldenproblematiek) en langdurige zorg waarvoor moet worden geïndiceerd naast elkaar worden ingezet. Dit hangt samen met de wijze waarop in Rotterdam het stelsel is ingericht (hoe de verschillende taken en bevoegdheden zijn verdeeld tussen de instellingen). We komen hier onder 2.3 over regie en ketensamenwerking op terug.

35 Het Respijthuis biedt tijdelijk onderdak voor volwassenen die psychosociale problemen hebben en tijdelijk onderdak en ondersteuning nodig hebben. Er zijn vier tot vijf plaatsen beschikbaar voor slachtoffers van huiselijk geweld die een opvangplaats nodig hebben en die (nog) niet in de crisisopvang terecht kunnen.

2.1.3 Wachtlijsten en capaciteitstekorten

Er spelen volgens de gesproken personen verschillende personeelsproblemen in de diverse instellingen. Door de veranderingen in het sociaal domein zijn veel mensen op andere functies terechtgekomen. Binnen de sociale wijkteams werken mensen vanuit verschillende instellingen, die elk hun eigen werkwijze en cultuur meebrengen. Het kost tijd om op elkaar ingespeeld te raken. Er werken veel jonge mensen en er is een groot verloop onder het personeel. Hierdoor gaan (net opgebouwde) kennis en saamhorigheid weer deels verloren. Uit de casuïstiekbesprekingen komt naar voren dat er een hoge caseload is waardoor er onvoldoende tijd is voor complexe huiselijk geweld-zaken. Er zijn wachtlijsten (of een grote werkvoorraad zoals het in Rotterdam wordt genoemd) waardoor de hulp aan mensen pas laat van de grond komt. De wachtlijsten van de wijkteams worden mede veroorzaakt door de administratieve lasten die in de ogen van de wijkteammedewerkers die wij gesproken hebben veel te hoog zijn. Een van hen maakte de inschatting dat het verminderen van administratieve lasten ertoe zou leiden dat de wachtlijsten zouden verdwijnen zonder dat er extra budget/menskracht bij hoeft te komen.

Ook Veilig Thuis heeft wachtlijsten van minimaal enkele weken. Combineren we de trage ketensamenwerking tussen wijkteams en Veilig Thuis zoals hierboven beschreven met de wachtlijsten bij zowel Veilig Thuis als wijkteams, dan zien we dat dit voor de cliënt betekent dat het nog langer duurt eer men de juiste hulp krijgt.

2.2 Weeffouten in indicatiestelling huiselijk geweld

Een integrale aanpak en het geven van systeemgerichte hulp staat in de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling voorop. Het indicatieproces is echter individueel gericht en verloopt volgens de lijnen van de ZelfRedzaamheidsMatrix (ZRM), waardoor niet (eenvoudig) naar de juiste hulp en bescherming kan worden doorverwezen. Er zijn verschillende resultaatgebieden benoemd, maar dit ontbreekt voor huiselijk geweld. Ook ontbreken specificaties van tarieven die een gespecialiseerde en systeemgerichte aanpak mogelijk maken.

2.2.1 Zelfredzaamheid voorop

De indicatiestelling van sociale teams in Rotterdam is gebaseerd op de ZRM. Dit betekent dat de verschillende leefgebieden uit de ZRM worden nagelopen vanuit de vraag in hoeverre de cliënt hier voldoende tot niet zelfredzaam in is. De analyse vertrekt vanuit de mate van eigen kracht. Vervolgens worden aan de uitslag zorgindicaties verbonden. Deze wijze van denken en onderzoek sluit niet aan bij een analyse van de veiligheid van personen. Iemand kan redelijk zelfstandig en zelfredzaam zijn op de verschillende leefgebieden en tegelijkertijd een groot risico lopen op ernstige mishandeling. Een situatie in het gezin kan zo bedreigend zijn dat het voor slachtoffer en kinderen noodzakelijk is om hulp en bescherming te krijgen. Zorg voor een veilige leefomgeving en het bieden van bescherming past niet binnen de systematiek van de ZRM, omdat het dan niet gaat om de mate van zelfredzaamheid, maar om de mate waarin het individu of het gezin risico loopt op een ernstig gevaar voor lijf en persoonlijke levenssfeer.

2.2.2 Individueelgericht

De indicatiestelling is individueelgericht en niet (gezins)systeemgericht. Dit betekent dat het niet mogelijk is om tegelijkertijd aan alle gezinsleden geïntegreerde vormen van hulp te bieden binnen één financieringsstroom. Als het slachtoffer om hulp vraagt, wordt een individueel hulpverleningsplan gemaakt. In het huidige Wmo-systeem is er bijvoorbeeld voor kinderen geen expliciete aandacht of hulp. Soms wordt gesproken over gezinsarrangementen vanwege de aanvulling van opvoedondersteuning aan het resultaatgebied Sociaal Persoon Functioneren of een KIO-trede (een vergoeding verblijf voor meekomende Kinderen In de Opvang). Opvoedondersteuning richt zich echter op de ouder (vaak de moeder) en is geen specifieke hulp aan het kind. Binnen de Wmo is er geen ruimte voor het inzetten van systeemtherapie (inclusief begeleiding bij omgangsregeling, ouderschapsplan, doorbreken spiraal van geweld) voor partners/ouders of voor jeugdhulp/j-ggz voor de kinderen. Ook kan niet naast een weerbaarheidstraining voor slachtoffers een agressieregulatietraining huiselijk geweld voor de pleger worden ingezet (tenzij dit wordt vergoed vanuit het arrangement van het slachtoffer). Het inzetten van een kindscreening ontbreekt als mogelijkheid, evenals juridische hulp (bijvoorbeeld bij een conflictscheiding of het strafproces).

In geval van een acute crisis vindt wel een meer integrale aanpak plaats (zoals hiervoor is uiteengezet onder 2.1). Op het moment echter dat gezinnen (of leden daarvan) weer zelfstandig verder gaan, zijn ze aangewezen op hulp via het wijkteam op basis van afzonderlijke arrangementen per kind (Jeugdhulp) en per ouder (Wmo) (zie paragraaf 2.2).

Binnen de huidige Wmo-systematiek wordt niet voorzien in een integraal, financieel ontschot budget om daadwerkelijk voor alle leden in het gezin samenhangende hulp en interventies te kunnen inzetten.

2.2.3 Te weinig ruimte voor gezins- of relatieanalyse

De indicatiestelling gebaseerd op de ZRM-uitgangspunten betekent dat de wijkteammedewerker binnen acht weken een indicatie geeft, gebaseerd op gesprekken met de cliënt, waarin vanuit de eigen kracht en vrijwilligheid doelen worden gesteld. Dit uitgangspunt gaat voorbij aan wat onveilige leefsituaties met de veerkracht en zelfredzaamheid van volwassenen en kinderen doen. Gezinnen met een historie van geweld laten zich leiden door onveiligheid, de dynamiek van geweld en de interactiepatronen die daarbij horen. Wanneer hierover geen kennis is, is het niet mogelijk om tot een goede indicatiestelling te komen. In de praktijk gebeurt het daarom dat na doorverwijzing blijkt dat de cliënt niet in staat is de geformuleerde doelen te bereiken, onder meer door de veiligheidsproblematiek en risicovolle relatie- of gezinsdynamiek. Het geïndiceerde arrangement blijkt niet het juiste te zijn, waardoor mensen weer worden terugverwezen naar het wijkteam.

En ander punt dat speelt is het ontbreken van voldoende tijd om een gedegen gezinsanalyse te maken. Dus bij voldoende deskundigheid in het wijkteam, is er geen ruimte om de analyse goed uit te voeren.

2.2.4 Te ver doorgevoerde specificatie van producten

Maatwerk dat ten dienste staat van de cliënt of het gezinssysteem, waardoor de juiste hulp en bescherming kan worden geboden, is belangrijk om tot duurzame

veiligheid te komen. In Rotterdam is een ingewikkeld systeem ontstaan van allemaal aparte resultaatgebieden (ZRM), tarieven en tijdspaden, waar voor elk onderdeel een aparte beschikking moet worden aangevraagd, en bij veranderde omstandigheden weer een wijziging. Het aantal aparte beschikkingen dat moet worden aangevraagd kan oplopen tot tientallen per cliënt. Dit is een administratieve last die veel tijd kost en ten koste gaat van het beoogde maatwerk in de hulpverlening.

2.2.5 Apart arrangement huiselijk geweld?

Duidelijk is dat de huidige indicatiestelling een integrale aanpak van huiselijk geweld gericht op duurzame veiligheid en herstel in de weg zit. Er ontbreekt een arrangement specifiek voor huiselijk geweld waarbinnen een (gendersensitieve) systeemaanpak past en de financiering is ontschot.³⁶ Hier wordt momenteel aan gewerkt door een werkgroep van beleidsambtenaren en uitvoering mede naar aanleiding van de brief van Fier (5 juli 2019) en een motie van de gemeenteraad (Wmo-arrangement huiselijk geweld). Een knelpunt voor een systeemgericht arrangement is volgens de gemeente de privacy. De mogelijkheden voor een gezinsgericht arrangement dat voldoet aan de eisen van de AVG worden momenteel onderzocht binnen de gemeente.

2.3 Regie en samenwerking wijkniveau problematisch

Het gat tussen wijkniveau en de multidisciplinaire samenwerking (MDA++) in het ZVHRR en CHG is groot. De zware aanpak van ZVHRR kan niet ingezet

worden voor alle casussen, en intensief casemanagement door een multifocus-aanpak vanuit het CHG wordt vooralsnog voor vijftig complexe zaken ingezet in 2020 (dit zijn gezinnen die al ongeveer zes keer bij Veilig Thuis gemeld zijn). Dat is een druppel op een gloeiende plaat. Overigens zullen ook medewerkers van het wijkteam worden getraind in de Multifocus-methodiek, zodat deze methodiek niet beperkt blijft tot de gezinnen die bij het CHG komen.

Multifocus is een systeemgerichte aanpak. Voor deze aanpak wordt een aantal professionals getraind. De teams bestaan uit hulpverleners vanuit verschillende disciplines. Ook hebben zij een mandaat om direct te kunnen handelen als het nodig is en werken ze via een beslisboom. Het verdient aanbeveling om de belangrijkste elementen van deze aanpak ook door te voeren in de aanpak van de minder zware vormen van huiselijk geweld.(casuïstiekbespreking 1)

Een goede aansluiting tussen het lokale veld en rest van de keten is belangrijk om tot adequate hulp en bescherming te komen, want bijna alle gevallen van huiselijk geweld die bij politie en/of Veilig Thuis komen, betreffen complexe problematiek (Beleidsinstrument, 2020). Regie en samenwerking is daarom niet alleen belangrijk als het gaat om zaken bij het ZVHRR en CHG, de MDA++-aanpakken, maar ook op lokaal niveau. Daarnaast is de aansluiting van ZVHRR en Centrum Huiselijk Geweld op het sociaal domein van belang om op tijd de juiste bescherming te kunnen bieden. Als het gaat om regie en samenwerking speelt een aantal aspecten, waarbij wij ons concentreren op twee thema's: onvoldoende regie op wijkniveau en informatiedeling met aandacht voor op- en afschalen.

³⁶ Zie voor uitleg over het ontbreken van financiering van de kosten voor kinderen in de vrouwenopvang en maatschappelijke opvang door de verkokerde financiering het rapport van Lenferink (2017).

2.3.1 Onvoldoende regie op wijkniveau

Onduidelijkheid over regierol wijkteam

Uit het onderzoek komt naar voren dat lang niet altijd duidelijk is waar de regie ligt als het wijkteam is betrokken. Hoewel de afspraak is dat het wijkteam de regie moet hebben, blijkt in de praktijk, ook door capaciteitstekort, de regie vaak naar de specialistische hulp te gaan bij doorverwijzing. Reden om door te verwijzen is dat geweld in relaties en gezinnen te complex is om de hulp binnen zes maanden af te kunnen ronden. De mogelijkheid om langer hulp te verlenen door het wijkteam, ook aan volwassenen, is er in theorie wel, maar dat wordt zo niet ervaren door de professionals en door teammanagers wordt deze mogelijkheid (meestal) niet uitgedragen. De redenen waarom de mogelijkheid niet wordt gepakt zijn divers: ontbreken van expertise, druk op de caseload, de rol van de teamleider.

Het wijkteam zou de regie in de gezinnen moeten hebben (1 gezin, 1 plan, 1 regisseur). Dit werkt nu niet goed, omdat het wijkteam maximaal zes maanden in een gezin kan blijven. Het wijkteam heeft bovendien niet de capaciteit om regie te hebben over alle gezinnen waarbij doorverwijzing heeft plaatsgevonden. Wanneer er doorverwezen wordt, krijgt nu de specialistische aanbieder de regie. Dit was niet het oorspronkelijke idee achter de organisatie van het sociaal domein. (Casuïstiekbepreking 1)

Doorverwijzing is geen samenwerking

Uit de gesprekken en casuïstiekbeprekingen komt naar voren dat er vooral vanuit het eigen perspectief wordt gewerkt. Dit betekent dat er veel parallel

wordt gewerkt in plaats van gezamenlijk. Er wordt bijvoorbeeld specialistische hulp ingezet voor een 3-jarige dochter, maar is dit wel de juiste hulp? Heeft de zoon niet ook hulp nodig, en wordt hij nu vergeten? 'Het is beter om afstand te nemen, en te kijken wat er aan de hand is, en welke hulp nodig is. Het overzicht moet behouden worden. Gezamenlijk (met andere instanties) moet gekeken worden wie het best wat kan oppakken', zo wordt naar voren gebracht.

Doorgaans ontbreekt zicht op de mogelijkheden van de andere netwerkpartners. Hulpverleners uit het sociaal domein hebben (te) weinig zicht op de mogelijkheden van andere partners binnen het sociaal domein of veiligheidsdomein. Zo wordt bijvoorbeeld nog onvoldoende gebruikgemaakt van de mogelijkheid van het strafrecht als stok achter de deur om mensen aan te zetten tot het accepteren van hulp. Arosa biedt bijvoorbeeld hulp bij het voeren van keukentafelgesprekken als er sprake is van onveiligheid, maar dit aanbod is nauwelijks bekend bij de wijkteams. De partners binnen het veiligheidsdomein hebben weinig zicht op interventies in het sociaal domein, zoals welke interventies kunnen worden ingezet waarvan bekend is dat deze werkzaam zijn, bijvoorbeeld in geval van stalking. 'Als er sprake is van een licht risico op stalking, welke interventies zijn geschikt om bij een beginnende problematiek te kunnen worden ingezet om te voorkomen dat het escaleert, ik weet het niet', merkt iemand uit het veiligheidsdomein op. Er ontbreken dikwijls korte lijnen, er is geen gezamenlijke visie, en dit maakt een gezamenlijke aanpak moeilijk.

Een ander punt dat naar voren komt is dat er vooral wordt doorverwezen; er wordt geen gezamenlijk plan gemaakt en er vindt geen warme overdracht plaats. Er bestaat onduidelijkheid over hoe doorverwijzing behoort te verlopen omdat het systeem (welke organisatie waar verantwoordelijk voor is) ingewikkeld is,

zoals eerder is beschreven. En er wordt doorverwezen omdat de professional/organisatie zich niet competent voelt. Het wijkteam verwijst bijvoorbeeld door naar gespecialiseerde hulp voor een specifiek probleem, terwijl de gespecialiseerde hulp tot de conclusie komt dat er een veelheid aan problemen is in het gezin en de situatie ernstiger is qua geweldsdynamiek. De gespecialiseerde hulp verwijst weer terug naar het wijkteam, omdat het die hulp niet kan bieden. Ook worden cliënten geweigerd omdat sprake is van een contra-indicatie. Juist bij complexe problematiek spelen verschillende problemen, en in plaats van een gezamenlijke aanpak weigert elke organisatie vanuit het eigen beleid van contra-indicaties, waardoor de hulp juist in multiprobleemsituaties niet van de grond komt.

Ook zien we dat wijkteams, die werkzaam zijn vanuit het vrijwillige kader, niet weten wat er moet gebeuren als de veiligheidsafspraken die zijn gemaakt met de ouders (samen met Veilig Thuis) niet worden nageleefd; het wijkteam meldt het gezin weer terug bij Veilig Thuis omdat zij niet weten hoe het moet worden opgelost. En als het wijkteam een melding doet bij het JBRR omdat het zich zorgen maakt over de veiligheid in het gezin, krijgt het wijkteam vaak te horen dat er geen zorgsignalen zijn wat betreft het kind. Wat naar voren komt als een systematisch knelpunt is het ontbreken van een gezamenlijk visie op een oplossing. Tijdens een van de casuïstiekbesprekingen verzuchtte iemand: *'Iedereen triageert om de meest urgente zaken eruit te halen, maar daardoor is niet de insteek: wat moet hier gebeuren.'*

Daarnaast zien we dat wordt doorverwezen om de eigen caseload beheersbaar te maken.³⁷ Iedere organisatie is bezig om de meest urgente zaken te triageren om op die manier te kunnen prioriteren wat eerst aandacht nodig heeft. Soms lijkt een caseload meer beheersbaar te zijn voor de ene organisatie, maar komt daarmee de caseload sneller bij de andere organisatie die daar niet voldoende op is voorbereid. Een voorbeeld hiervan is de nieuwste maatregel van Veilig Thuis om alle overige zaken, niet zijnde meldingen waar sprake is van huiselijk geweld³⁸, direct (zonder veiligheidsbeoordeling) door te zetten naar het wijkteam. Hiermee wordt de caseload van Veilig Thuis meer beheersbaar, maar de wijkteams krijgen sneller deze zaken waardoor er (op de korte termijn) meer caseload is.³⁹ En dit geldt ook voor de zogenoemde drangzaken die eerst door JBRR werden opgepakt. De wet kent alleen een onderscheid tussen dwang en vrijwilligheid, de mogelijkheid om in een drangkader jeugdbescherming te bieden heeft geen wettelijke grondslag. Daarom was al voor de transitie besproken om drangzaken bij JBRR over te laten gaan naar intensieve hulp vanuit de wijkteams, maar JBRR heeft deze 'drangzaken' nog lang onder zich gehouden en vanuit het wijkteam werden deze zaken gemeld bij JBRR.

37 Zie over dit doorschuifmechanisme in de jeugdbescherming ook: Van Montfoort et al., 2018.

38 Het gaat dan om meldingen van bijvoorbeeld een jongere die iets heeft gestolen, of een jongere met autisme die verdwaald was en bij vreemden aanbelde, die vervolgens de politie inschakelden. Er is in dat soort gevallen geen sprake is van huiselijk geweld.

39 Het kan een heel goede en logische maatregel zijn, het gaat er in dit geval om te laten zien dat het een verschuiving is die goed moet kunnen worden opgevangen.

Drangzaken daarentegen worden niet meer gemeld bij JBRR, maar moeten opgepakt worden door deskundigen huiselijk geweld. Punt is dat de wijkteams zich er niet op toegerust voelen om deze intensieve hulp te bieden. (Casuïstiekbespreking 1)

Doorverwijzen hoeft zeker niet negatief te zijn: het is goed de eigen beperkingen te kennen. Wat er alleen misgaat is dat er geen gezamenlijk plan aan ten grondslag ligt: er worden geen gezamenlijke afwegingen gemaakt en er wordt geschoven in plaats van hulp en bescherming te bieden.

Knelpunten in de samenwerking op wijkniveau

Respondenten brengen tijdens de verschillende casuïstiekbesprekingen naar voren dat er onduidelijkheid is over de verschillende rollen tussen Veilig Thuis, wijkteam en JBRR, en hoe de andere netwerkpartners daarin een rol spelen. In de gefaseerde ketenzorg wordt eerst een noodverband aangelegd zodat er voldoende veiligheid is in de relatie of het gezin, om vervolgens te werken aan duurzame veiligheid en herstel. Het blijft onduidelijk hoe de visie van gefaseerde ketenzorg in de praktijk gestalte moet krijgen.

Indien Veilig Thuis op basis van de veiligheidsbeoordeling inschat dat de casus direct overgedragen kan worden voor zorg en hulp, dan zal het wijkteam (of de hulpverlener) zelf veiligheidsafspraken met het gezin en betrokken netwerkpartners maken. Als op grond van de veiligheidsbeoordeling besloten wordt dat Veilig Thuis zelf intervenueert, dan is Veilig Thuis verantwoordelijk voor het doen van onderzoek en/of het maken van de veiligheidsvoorwaarden, terwijl het wijkteam, met name bij structurele onveiligheid, verantwoordelijk is voor de inzet van risicogestuurde zorg en het borgen van herstel. Dit betekent dat het

wijkteam vaak verantwoordelijk is voor het maken en uitvoeren van het plan van aanpak. Veilig Thuis voert de monitoring uit. Als er kinderen betrokken zijn, kan het zijn dat ook JBRR erbij betrokken moet worden, of al betrokken is.

Het maken van veiligheidsafspraken vergt echter in veel gevallen afstemming en samenwerking met niet alleen de betrokkenen, maar ook met verschillende netwerkpartners en/of het sociaal netwerk van betrokkenen. Wat ontbreekt zijn korte lijnen waarin de relevante partners betrokken zijn.

Er gaat veel goed, maar dit is dikwijls afhankelijk van de toevallige personen die erbij betrokken zijn. Er zijn bijvoorbeeld wijkagenten die een goed contact hebben met het wijkteam, waar regelmatig overleg is en waar wijkteammedewerker en wijkagent samen op huisbezoek gaan als dit wenselijk is vanuit de veiligheid. Naar aanleiding van de zaak Humeyra is afgesproken dat wijkagenten verplicht zijn een gezin te volgen en als vaste contactpersoon te dienen, nadat ex-partner-stalking geconstateerd is. Dit vereist goede samenwerking met het wijkteam. Maar de rol van de wijkagent wat betreft contact met het wijkteam in geval van huiselijk geweld is niet vastgelegd in een protocol en er zijn grote verschillen per wijk.

Ook de samenwerking tussen wijkteams als partners of gezinsleden in een andere wijk wonen, is persoonsgebonden; de ene wijkteammedewerker vindt dat het niet mogelijk is vanuit twee wijkteams gezamenlijk een aanpak te hebben, en de ander vindt het juist een aanwinst.

Wanneer vader ook hulp ontvangt vanuit het wijkteam, is het vaak zo dat dit vanuit een ander wijkteam verleend wordt dan de hulp aan de rest van het gezin, doordat vader vaak in een andere wijk/regio woont. Dan moet je met een ander

wijkteam samenwerken. Een wijkteammedewerker benoemt hier geen moeite mee te hebben: je kunt goed samenwerken met twee teams, trekt samen op, houdt elkaar een spiegel voor, kan met elkaar sparren. (Casuïstiekbespreking 2)

Een ander probleem dat regelmatig naar voren werd gebracht, is dat plegers van geweld, vaak mannen, moeilijk te motiveren zijn voor hulp of zich niet aan afspraken houden. En als plegers wel open staan voor hulp is het aanbod te beperkt.⁴⁰ Als de reclassering is betrokken, is dit doorgaans vanuit het strafrechtelijk kader, en zijn de mogelijkheden om agressiebeheersing, opvoedvaardigheden en relatievaardigheden te trainen te beperkt, zo wordt naar voren gebracht. Tussen het sociaal domein en het veiligheidsdomein zijn nauwelijks korte lijnen op wijkniveau. Het wijkteam loopt er tegenaan dat de hulp die zij bieden vrijwillig is en dat zij de weg niet weten naar manieren om met het veiligheidsdomein op te trekken. Hier gaan we in de volgende paragraaf op in.

2.3.2 Informatiedeling en op-/afschalen

Informatiedeling

In de casuïstiekbesprekingen wordt naar voren gebracht dat door privacy-beperkingen in het delen van informatie, het niet mogelijk is om tot een goede beoordeling van de situatie te komen en gezamenlijk te zoeken naar een oplossing. Een ander punt is dat professionals die op huisbezoek gaan tegenwoordig minder vaak op de hoogte zijn van de veiligheidssituatie binnen het gezin, waar-

door de veiligheid van de hulpverlener in gevaar kan komen. Door de AVG lijkt het delen van informatie voor beide aspecten nog moeizamer te gaan.

Het wijkteam voelt zich door het gebrek aan informatie onthand en wijst erop dat de informatie die vanuit Veilig Thuis komt, sterk is gefilterd sinds de invoering van de AVG (bijvoorbeeld geen processen-verbaal meer) waardoor essentiële informatie ontbreekt en er geen goed beeld is van wat er aan de hand is. Vanouds mocht de politie beperkte informatie doorgeven aan hulpverleners, ook over risico's om op huisbezoek te gaan, bijvoorbeeld of er vuurwapens aanwezig zijn.

Er zijn wijkagenten en wijkteams die veel contact met elkaar hebben, samen casussen bespreken en soms samen op huisbezoek gaan. In deze relaties wordt informatie gedeeld over de casus als daartoe de noodzaak bestaat.⁴¹ Er zijn echter ook wijkteams en wijkagenten die vanwege de AVG geen informatie met elkaar delen. De politie en Veilig Thuis en politie en reclassering mogen wel informatie met elkaar delen (ogv convenant). Ook woningbouwcorporaties mogen – net als wijkteams – geen informatie delen, of gedeeld krijgen, terwijl woningbouwcorporaties juist achter veel gesloten deuren komen. Geconstateerd wordt dat bij professionals onduidelijk is wat en wanneer er gedeeld mag worden aan informatie. Men speelt op safe en verwijst naar de AVG die informatie delen niet zou toestaan. Als belangrijke informatie ontbreekt, wordt maar een deel van de

40 Zie ook Manifest Stop geweld tegen vrouwen, 2020.

41 De informatie die wordt gedeeld moet noodzakelijk zijn om het doel (onveiligheid afwenden) te bereiken.

problematiek en onveiligheid zichtbaar en kan geen goede inschatting worden gemaakt.⁴²

Er zijn geen protocollen of afspraken voor het delen van informatie op wijkniveau, zoals dit wel geldt voor informatiedeling binnen het ZVHRR. Daar kunnen de ketenpartners informatie delen, waardoor een goed en totaal beeld ontstaat van het probleem. De informatie kan niet worden gedeeld met het wijkteam vanuit het ZVHRR, en hier zit een belangrijk probleem. Tijdens een casuïstiekbespreking brengt een van de respondenten naar voren dat er in het verleden al drie trajecten zijn geweest rondom gegevensuitwisseling en dat deze trajecten allemaal zijn mislukt. Als reden voor het mislukken wordt genoemd dat wetgeving en de juristen van de organisaties ver weg zitten van de praktijk en zich geen voorstelling kunnen maken van hoe het in de praktijk toegaat. De organisaties zijn allemaal rechtsaansprakelijk, en juristen willen voorkomen dat de AVG wordt overtreden. Zij beschouwen al snel gegevensuitwisseling als een wetsovertreding. Gegevensuitwisseling is mogelijk bij toestemming van de cliënt, als een casus anoniem wordt besproken en als er een ernstig gevaar dreigt. Er moet een heel goede reden zijn om informatie te delen, dus het uitgangspunt is: hoe meer de client er zelf bij betrokken is, hoe beter. De AVG vraagt om goede omschrijving van doelbinding en die omschrijving ontbreekt nu (behalve in het ZVHRR). Ook zonder een omschrijving bestaat een plicht tot het delen van informatie als er ernstig gevaar dreigt, maar de afweging of het doorgeven van informatie proportioneel is en of er geen andere manieren zijn om het gevaar te

doen afnemen, is dan nog meer een punt van interpretatie, tussen professionals, tussen juristen onderling, maar zeker ook tussen juristen en mensen die in de praktijk moeten handelen.⁴³

Om het werk goed uit te kunnen voeren is het belangrijk dat er vanuit de organisaties steun wordt geboden aan professionals die in de praktijk dit soort beslissingen moeten nemen. Er wordt opgemerkt dat in de startfase van de wijkteams de wijkteammedewerkers te horen kregen dat zij aansprakelijk zijn voor gegevensuitwisseling; zij zijn verantwoordelijk voor het naleven van de regels. Onduidelijkheid bleef echter hoe de juridische steun vanuit de moederorganisatie was geregeld. Daarmee werd een angstcultuur gecreëerd; de professional voelt zich alleen staan in de keuzes die worden gemaakt en kiest daarom eerder voor geen informatie delen, ook in situaties waar ernstig gevaar dreigt. Zij zijn bang aansprakelijk te worden gesteld. Overigens komt ook naar voren dat meestal de organisaties achter de werknemers staan als er een procedure speelt, en dat medewerkers juridisch worden gesteund in het proces.

Duidelijk is echter dat de AVG zorgt voor belemmeringen in de zorg naar gezinnen; het werpt drempels op, in plaats van dat het cliënten beschermt. Er zijn mensen nodig met creativiteit en lef om de kansen en mogelijkheden, die

43 Als er geen toestemming is van de betreffende personen, moeten vijf vragen worden beantwoord: 1. Wat is het doel? 2. Is de informatie die je deelt "need to know"? 3. Kan de actie die je wilt ondernemen 'n tasje minder of absoluut niet? 4. Is de te delen informatie over de cliënt in proportie met het doel? 5. Is het doelmatig om de informatie met collega's te delen? Hoe deze vragen worden beantwoord in de concrete situatie is altijd een vorm van interpretatie, waarover discussie noodzakelijk is. Zie bijvoorbeeld Jolanda van Boven: <https://www.zorgwelzijn.nl/jolanda-van-boven-nieuwe-privacywet-geeft-middelen-om-info-te-delen/>

42 Zie ook de ontwikkelagenda Veiligheid Voorop! van OM, politie, reclassering, Raad voor de Kinderbescherming en Veilig Thuis over het belang van alle relevante informatie om tot een goede inschatting te komen.

er zeker zijn vanuit de plicht tot het delen van informatie als er ernstig gevaar dreigt, optimaal te benutten.

Op- en afschalen

Uit de casuïstiekbesprekingen komt duidelijk naar voren dat er kennis ontbreekt bij wijkteams over de mogelijkheden het ZVHRR of Zorgconsulaat Rotterdam⁴⁴ om advies te vragen. Ook als het gaat om de escalatie naar het sociaal domein vanuit het casusoverleg in het ZVHRR is de verbinding met het sociaal domein niet zodanig dat er op een goede manier gede-escaleerd kan worden. Het sociaal domein en het veiligheidsdomein zijn twee werelden die elkaar lang niet altijd begrijpen. Vanuit de wijkteams wordt het ZVHRR als een bolwerk gezien. Goed kunnen escaleren en de-escaleren vergt onder meer vertrouwen in de ander en weten dat de ander de juiste aanpak heeft.⁴⁵ Daarnaast kan het ontbreken van een goede verbinding tussen ZVHRR en wijkteams liggen in het dwingend uitvoeren van de Wmo, waar zelfredzaamheid voorop staat. Wijkteams schatten veiligheid niet goed in, zo wordt in de casuïstiekbespreking naar voren gebracht.

2.4 Leefwereld voorop

In Rotterdam is te weinig ruimte voor professionals om te doen wat nodig is, zo komt naar voren in de casuïstiekbesprekingen en gesprekken die we hebben gevoerd. Er is in theorie ruimte om bijvoorbeeld af te wijken van de regel dat

het wijkteam volwassenen slechts een half jaar hulp kan bieden. Of van deze ruimte gebruik wordt gemaakt is sterk persoonsgebonden en afhankelijk van zowel lef van de professional als toestemming van de leidinggevende. Maar het gaat niet alleen om het afwijken van een regel, het gaat ook om de voorwaarden waaronder het mogelijk is om te doen wat nodig is. Het volgende citaat van een deelnemer aan de casuïstiekbespreking zegt het treffend:

“Er is te weinig tijd om te doen wat nodig is. Er is geen tijd om het gezin te monitoren. Doordat de hulp vaak beperkt is, zie je gezinnen ook weer terugkomen. Het contact is vaak veel te vluchtig. Er heerst ook een attitude van: snel handelen uit angst voor als er iets verkeerd zou gaan, er niet op tijd de juiste hulp ingezet zou zijn. Door procedures, protocollen en vakjargon is er afstand gecreëerd met de cliënt. (...) Het moet zijn: Wat kunnen we leren van onze fouten. En niet: Hoe dekken we ons in.” (Casuïstiekbespreking 2)

Iedereen is het erover eens dat het routeren (veel doorverwijzen) van gevallen van huiselijk geweld niet wenselijk is, iedereen vindt dat er snel hulp en bescherming moet worden geboden. Inzetten op signaleren en melden bij Veilig Thuis heeft alleen zin als vervolgens direct hulp kan worden geboden. Kwaliteit en kennis hangen samen met behapbare caseload, ruimte voor intervisie en reflectie, een leven lang leren, en goede ondersteuning van nieuw personeel.

In het volgende hoofdstuk gaan we in op oplossingsrichtingen zoals deze uit het onderzoek naar voren zijn gekomen.

44 Zorgconsulaat Rotterdam is er voor ingewikkelde zaken en vastgelopen casussen, bijvoorbeeld als het opschalen binnen de lijn (teammanager, rayonmanager) geen oplossing geeft. Het zorgconsulaat is integraal voor Wmo en jeugdhulp.

45 Zie bijvoorbeeld over deze domein overschrijdende aanpak in geval van multi-probleem gezinnen: Lünemann, Loeffen, Steketee, Hoefsloot & Bel, 2018.

3 Huiselijk geweld verdient meer slagkracht

3.1 Inleiding

Geweld in relaties en gezinnen is een immens probleem, qua omvang en complexiteit. Rotterdam staat niet alleen in de uitdaging te komen tot een integrale aanpak waar systeemgericht hulp wordt geboden. Alle gemeenten in Nederland hebben meer of minder moeite om de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling in het vernieuwde sociaal domein vorm te geven.

In dit hoofdstuk staan oplossingsrichtingen centraal. Eerst geven we kort aan welke tussentijdse veranderingen in het beleid zijn ingezet om de knelpunten op te lossen en wat er wel goed gaat in Rotterdam. Vervolgens gaan we in op oplossingsrichtingen, zoals deze uit het onderzoek naar voren zijn gekomen. We sluiten af met een conclusie.

3.2 Gemeentelijk beleid in beweging

De gemeente is zich bewust van de verschillende knelpunten en heeft diverse acties in gang gezet gericht op het optimaliseren van het indicatieproces en verantwoordingseisen, vermindering van regeldruk, het realiseren van kortere lijnen voor zorgprofessionals en aandacht voor domeinoverstijgende knelpunten.

De plicht om de ZRM in te vullen voor een aantal doelgroepen wordt geschrapt of beperkt, en de knelpunten rond de indicatiestelling bij huiselijk geweld en kindermishandeling worden tegen het licht gehouden en er wordt gezocht naar een oplossing. Het actieplan *Zorg Goed geregeld* bevat maatregelen om de administratieve last van zorgmedewerkers in de Wmo te verminderen met als doel dat zorgmedewerkers meer tijd en energie hebben voor de zorg en ondersteuning aan Rotterdammers. Het betreft maatregelen om de verantwoordingseisen te

schrappen en te verbeteren, het indicatieproces te optimaliseren, kortere lijnen mogelijk te maken en een aantal domeinoverstijgende knelpunten op te lossen.

In de nota *Bouwen aan een toekomst zonder huiselijk geweld* worden onder andere maatregelen voorgesteld om de samenwerking tussen wijkteams en Veilig Thuis te verbeteren en hier heldere afspraken over te maken. Onderdeel van dit plan is het verbeteren van de samenwerking in de keten rond duurzaam herstel en een integrale multidisciplinaire benadering. Uitgangspunt is een (gezins)systeemgerichte aanpak waarin de pleger, het slachtoffer en de kinderen een afgestemd hulpaanbod krijgen. In de brief aan de gemeenteraad over de regiovisie GHNT wordt benadrukt dat er een verbinding dient te zijn tussen zorg, veiligheid, welzijn en jeugd en structuren en randvoorwaarden geen startpunten, maar ondersteunend moeten zijn.⁴⁶

Rotterdam heeft een specifieke aanbesteding voor een huiselijk geweld-aanbod en er zijn verschillende voorzieningen. Er wordt geïnvesteerd in het Centrum Huiselijk Geweld, een netwerksamenwerking voor de aanpak van structureel geweld in relaties en gezinnen. Bij langdurige complexe geweldsproblematiek weten het zorgdomein en het veiligheidsdomein elkaar doorgaans goed te vinden binnen het ZVHRR. Binnen het landelijke programma Geweld Hoort Nergens Thuis is een regiovisie ontwikkeld met oplossingsrichtingen ter verbetering van de aanpak. En in maart 2020 komt het Manifest Stop geweld tegen vrouwen uit. Rotterdam kan bogen op jarenlange aandacht voor de aanpak van huiselijk geweld en in de praktijk wordt zeker ook goede hulp en bescherming geboden en samengewerkt door verschillende ketenpartners.

46 Brief aan gemeenteraad, Vaststellen regiovisie GHNT, 17 december 2019.

Er zijn echter ook een aantal structurele knelpunten waardoor gezinnen en relaties met geweldsproblematiek waar (nog) geen sprake is van urgentie en crisis, onvoldoende begeleiding en bescherming krijgen. De gemeente wil preventief werken en er vroeg bij zijn, wat nogmaals benadrukt is in het Manifest Stop geweld tegen vrouwen. Dat lukt in de praktijk volgens de gesproken professionals nog onvoldoende.

Uit het onderzoek komen verschillende knelpunten naar voren.

Ten eerste is de toegang tot de juiste hulp en bescherming te complex: te veel loketten en doorverwijzing, waardoor onvoldoende bescherming en hulp worden geboden. Slachtoffers moeten langs te veel loketten en instanties (de hulp komt te laat of is niet adequaat doordat er te veel wordt doorgeschoven).

Ten tweede sluit het proces van indicatiestelling niet aan bij de problematiek van huiselijk geweld: de indicatiestelling is gebaseerd op de mate van individuele zelfredzaamheid, terwijl het bij huiselijk geweld gaat om onveiligheid en relatie- of gezinsdynamiek. Het is onvoldoende mogelijk binnen de huidige indicatiesystematiek integraal en systeemgericht maatwerk te leveren: binnen de huidige Wmo-systematiek ligt daarom niet de oplossing.

Ten derde is de regiefunctie op wijkniveau (dikwijls) onduidelijk en de samenwerking tussen Veilig Thuis, wijkteams, jeugdbescherming, politie en andere netwerkpartners problematisch. Deels hangt dit samen met onduidelijkheid over elkaars taken en bevoegdheden, waardoor ook mechanismen van opschalen en afschalen problematisch zijn. Ook zijn er problemen in de informatiedeling door het ontbreken van duidelijke afspraken.

Als overkoepelend probleem komt naar voren dat professionals te weinig ruimte ervaren om te kunnen doen wat nodig is. Het Rotterdamse stelsel is complex. Om het beheersbaar te houden is er een overmaat aan regels en protocollen die bemoeilijken dat professionals kunnen doen wat nodig is. Er wordt te weinig vanuit de leefwereld gedacht en te veel vanuit de systeemwereld.

Om meer vanuit de leefwereld te zoeken naar kansen en oplossingen is het belangrijk uit te gaan van leidende principes; dit geeft richting aan de samenwerking met betrokkenen en met netwerkpartners. Hier gaan we in de volgende paragraaf op in. Vervolgens presenteren we oplossingsrichtingen.

3.3 Samen leren vanuit leidende principes

Wat het verleden duidelijk heeft gemaakt is dat er geen eenvoudige oplossingen zijn voor complexe problemen. Het is een proces van zoeken en doen, uitproberen, reflecteren en aanpassen. Niet op eigen houtje maar met elkaar, dat wil zeggen uitwisselen met elkaar wat werkt en wat niet. Het is een proces van continue verbetering, maar dit moet wel vanuit een focus. Die focus of richting kan worden gegeven door overeenstemming over gedeelde uitgangspunten of leidende principes.

De kwaliteit in de samenwerking neemt toe als iedereen dezelfde leidende principes hanteert.

Uit de casuïstiekbesprekingen kwamen de volgende leidende principes naar voren:

De leefwereld centraal. Dit wil zeggen flexibiliteit en maatwerk als dat nodig is om daarmee optimaal te kunnen aansluiten op de concrete leefsituatie in elke

specifieke casus. Meer ruimte om te doen wat nodig is in plaats van te moeten voldoen aan standaardprotocollen en productienormen.

Voorkomen is beter dan genezen. Hoe eerder steun, hulp en bescherming, hoe beter. Het is niet makkelijk voor mensen die met geweld in de relatie of het gezin te maken hebben ermee naar buiten te treden en hulp te zoeken. Daarom is laagdrempelige toegang tot hulpverlening noodzakelijk.

Geen tijd te verliezen. Dit betekent geen wachtlijsten voor mensen die aankloppen met huiselijk geweld. Direct handelen gaat voor het aanvragen van een indicatie (bijvoorbeeld via spoedarrangementen). Doorverwijzen is geen optie.

Het geheel is meer dan de som der delen. Huiselijk geweld is complex. Het eerste contact is heel belangrijk, waarbij het hele (gezins- of relatie)systeem, de onderlinge interactie, aandacht behoeft. Dit vereist hoge kwaliteit van professionals en specialisten aan de voorkant, met gedegen kennis van huiselijk geweld, die werken vanuit de gefaseerde ketenzorg: eerst voldoende veiligheid, daarna gezamenlijk werken aan duurzame veiligheid en herstel.

Niet na elkaar maar met elkaar. Ketenpartners werken samen met één gezin en niet naast of na elkaar. Effectieve samenwerking, zoals tussen wijkagent en wijkteam, mag niet afhankelijk zijn van personen maar wordt vastgelegd in stedelijke afspraken met organisaties om zo samen te werken. Zorg voor een duidelijke regiefunctie. Regie betekent ook knopen kunnen doorhakken als organisaties er samen niet uitkomen.

Blijven leren. Om de samenwerking tussen de verschillende netwerkpartners te verbeteren is samen reflecteren van belang. In navolging van Utrecht⁴⁷ zou er een infrastructuur moeten zijn waarin netwerkpartners bij elkaar komen op inhoudelijke bijeenkomsten en datasessies, en pilots worden georganiseerd. Sluit aan bij goede lokale successen om van te leren en op te reflecteren. Er zijn goede voorbeelden van samenwerking in de wijk tussen politie en wijkteams, of van wijkteamoverstijgende samenwerking als partners of gezinsleden in verschillende wijken wonen. Een vervolg veranderstrategie zou kunnen zijn: nieuwe manieren van samenwerken uitproberen en bij gebleken succes breder invoeren.

3.4 Oplossingsrichtingen

Het belangrijkste is dat de slagkracht van de hulpverleners wordt verhoogd. Dit is mogelijk door een laagdrempelige toegang en korte lijnen naar hulp en bescherming, en een ontkokerde financiering.

- Meer mogelijkheden tot parallel werken i.p.v. volgtijdelijk, d.w.z. de oplossingsrichting is dat elke melding bij Veilig Thuis ook tegelijkertijd op wijkniveau wordt opgepakt zodat hulp en bescherming tegelijk kunnen starten en er wordt samengewerkt.
- Op wijkniveau moet de netwerksamenwerking (weer) versterkt worden en dit houdt eveneens in dat de mogelijkheden tot informatiedeling worden vergroot.

47 Gemeente Utrecht, Kritische blik, januari 2020 (geraadpleegd april 2020: <https://www.swvutrecht.nl/uploads/partners/kritische-blik-magazine.pdf>)

- Een arrangement huiselijk geweld voor een (gezins)systeemaanpak is noodzakelijk om de juiste bescherming en hulp te kunnen bieden. Dit vergt een ontkokerde financieringsstroom buiten de huidige Wmo-indicatiesystematiek om.
- De voorwaarden voor maatwerk moeten worden vergroot: flexibiliteit in inzet van budgetten en menskracht, onorthodoxe oplossingen voor structurele problemen op het vlak van huiselijk geweld, zoals time-out-woningen, (de-)escalatiemogelijkheden scheppen en stimuleren dat professionals die gebruiken.

De volgende stap is het dichterbij brengen van deze oplossingsrichtingen. Uit het onderzoek kwamen drie concrete gewenste veranderingen naar voren: ontwikkel wijkteamoverstijgende netwerken huiselijk geweld (ongeveer tien), creëer verschillende vormen van laagdrempelige toegang in de wijk en ontwikkel een arrangement huiselijk geweld en kindermishandeling buiten de Wmo-systematiek om.

Wijkteamoverstijgende netwerken huiselijk geweld

De wijkteamoverstijgende netwerken huiselijk geweld hebben tot doel direct hulp en bescherming te bieden, zowel doordat wijkteammedewerkers huiselijk geweld direct erop afgaan, als door de netwerksamenwerking.

Een netwerk huiselijk geweld is een multidisciplinair team dat gericht is op huiselijk geweld en kindermishandeling, en valt binnen de wijkteamstructuur. De leden bestaan onder meer uit gezinscoaches, maatschappelijk werkers/agogen met specialisatie huiselijk geweld, een gedragsdeskundige, systeemthe-

rapeut, VTRR, politie, Wmo'er, Fier en Arosa, reclassering, ggz. Er is een coördinator.

Van belang is dat snel hulp wordt verleend. Hoe dit precies moet worden geregeld vraagt nadere uitwerking. Een manier is de melding bij Veilig Thuis tegelijkertijd ook naar deze wijkteamoverstijgende netwerken huiselijk geweld te sturen. Op die manier wordt er een schakel in de keten tussenuit gehaald zodat er minder doorverwijzing is en sneller kan worden gehandeld. In het wijkteamoverstijgende netwerk zitten bijvoorbeeld twee wijkteammedewerkers die de meldingen die binnenkomen direct oppakken en aan de slag kunnen, bij mensen op huisbezoek kunnen, en hulp kunnen inzetten. De lijnen zijn kort. Er kan samengewerkt worden met de (wijk)politie als er ernstige veiligheidsproblematiek speelt. Dit geeft de medewerker meer vertrouwen en de veiligheidsvraagstukken liggen zo sneller op tafel. Als kindproblematiek op de voorgrond staat, kan iemand van jeugdbescherming mee, of bij psychiatrische problematiek iemand van de ggz.

Naast directe hulp is er ook regelmatig, eens in de twee of drie weken, een casusoverleg, zo mogelijk met alle betrokkenen (ook de cliënt). Dit casusoverleg is gericht op gezamenlijk doen, concrete afspraken worden gemaakt en knopen worden doorgesneden. De teams krijgen een slagvaardig karakter: per casus schuiven alleen die professionals aan die daadwerkelijk een bijdrage kunnen leveren aan oplossingen voor de situatie. De regierol moet duidelijk belegd zijn. Er worden heldere afspraken gemaakt over ieders inzet, en er wordt een grondslag gelegd voor informatiedeling als er geen toestemming is van cliënt. Als betrokkenen het niet eens kunnen worden of er is een maatwerkoplossing mogelijk die niet binnen de bestaande (financiële) kaders gerealiseerd kan

worden, dan heeft de casusregisseur opschalingsmogelijkheden zodat stagnatie voorkomen kan worden.

Naast de directe samenwerkingspartners is er ook verbinding met de specialisten bij CSG, CHG en ZVHRR.

Laagdrempelige toegang

Laagdrempelige toegang betekent dat vrouwen, mannen en kinderen zonder voorportalen naar het wijkteam kunnen en daar indien nodig direct hulp krijgen, ongeacht of er een melding van huiselijk geweld ligt bij Veilig Thuis. Het is belangrijk dat er plekken in de wijk zijn waar slachtoffers en plegers naartoe kunnen voor een gesprek of voor bescherming. Dit zijn plekken naast de hierboven genoemde wijkteamoverstijgende teams huiselijk geweld. Het kunnen Huizen in de wijk zijn, of spreekuren in de wijk bij een gezondheidscentrum of andere laagdrempelige plekken. Ook het CHG zou, net als het CSG, een laagdrempelige plek moeten zijn.⁴⁸ Het gaat om laagdrempelige voorzieningen waar mensen elkaar kunnen ontmoeten.⁴⁹ Daarnaast moet worden voorkomen dat vrouwen (met kinderen) gaan zwerven omdat er geen opvangplek is. Toegang tot opvang moet eenvoudig en direct toegankelijk zijn, zeker 's avonds en 's nachts. Vrouwen die voldoende zelfredzaam zijn en waar de dreiging niet acuut is, zouden tijdelijke huisvesting/opvang moeten krijgen, bijvoorbeeld in omgebouwde scholen of kantoren. In die huisvesting zou een plek moeten zijn om

elkaar te ontmoeten, en waar ervaringsdeskundigen ondersteuning kunnen bieden naast de aanwezige ambulante zorg.

Van indicatiestelling naar arrangement huiselijk geweld en kindermishandeling

In geval van geweld in een relatie of gezin is een systeemgerichte benadering essentieel, waarbij een integraal plan wordt opgesteld waarvoor ook integrale financiering nodig is. Bovendien gaat het niet alleen om hulp verlenen, maar ook, of zelfs eerst, om het waarborgen van voldoende veiligheid. Geweld in relaties en in gezinnen bestaat uit verschillende relatiedynamieken, en kent verschillende risicofactoren en beschermende factoren. Een andere manier dan de op zelfredzaamheid en individuen gerichte Wmo-systematiek om tot een arrangement huiselijk geweld te komen, zou kunnen zijn om inhoudelijke profielen als uitgangspunt te nemen en daar verschillende treden voor in te bouwen. Het arrangement huiselijk geweld wordt ontwikkeld vanuit de inhoud en niet vanuit het procedurele denken. Uitgangspunt is dat het arrangement is gericht op het bieden van directe bescherming, duurzame veiligheid waarbij zorg en bescherming integraal worden ingezet, en het is bovendien gericht op herstel van alle gezinsleden. Normatieve en inhoudelijke afwegingen staan voorop, waarbij beide partners of de betrokken gezinsleden uitgangspunt zijn.⁵⁰

Binnen het hele spectrum van huiselijk geweld doemen verschillende (elkaar deels overlappende) profielen op, zoals 1. dwangmatige controle binnen de relatie of het gezin (wat voortgezet wordt na het verbreken van de relatie, stal-

48 Vanuit de ervaringsdeskundigen werd de zorg uitgesproken dat het CHG een ver van de vrouwen afstaand centrum zou worden, en benadrukt dat er juist behoefte is aan laagdrempelige (opvang) voorzieningen.

49 De werkgroep Stop geweld tegen vrouwen heeft hier ook ideeën voor aangedragen.

50 Een zorg-/beschermingsarrangement zet de samenwerking en afstemming langs inhoudelijke criteria op (Lünnemann et al., 2005; Lünnemann, 2009b). Doordat in de arrangementen de leefwereld leidend is en niet de systeemwereld, is meer maatwerk mogelijk (Siegers, 2016).

king); 2. hoog stressniveau in het gezin, waar op verschillende leefgebieden problemen zijn, wat tot conflicten en geweld leidt; 3. kindproblematiek staat op de voorgrond, bijvoorbeeld probleemgedrag van kinderen veroorzaakt door geweld thuis of aangeboren problematiek; 4. ggz- of lvb-problematiek; 5. vechtscheidingen.⁵¹ Deze profielen, die niet uitputtend zijn, vereisen (deels) andere vormen van bescherming en zorg en daarmee ook een andere trede binnen het arrangement. In geval van dwangmatige controle is bijvoorbeeld intensieve bescherming nodig van slachtoffers gecombineerd met psychologische hulp aan slachtoffers, hooggekwalificeerde specialistische professionals om de pleger te motiveren, en kindgerichte steun of traumabehandeling. In geval van ggz- of lvb-problematiek zal het FACT-team of het wijkteam de belangrijkste rol spelen. Elke trede omvat een integraal plan (waarin huiselijk geweld en kindermishandeling integraal worden benaderd) en omvat zowel individuele hulp aan de verschillende betrokkenen (vrouw, man, kind) als gezamenlijk hulp vanuit dezelfde financiering. Daarnaast is het belangrijk dat er ruimte is voor overleg met netwerkpartners uit de verschillende domeinen (veiligheid, zorg, welzijn) als onderdeel van het arrangement. Een arrangement mag niet in tijd worden beperkt, omdat het dikwijls een langdurig proces tot verandering is, en terugval een normaal onderdeel is van het veranderingsproces. Een arrangement huiselijk geweld sluit aan op de naar voren gebrachte wijkteamoverstijgende netwerken huiselijk geweld. Verschillende organisaties kunnen hulp of bescherming bieden binnen het arrangement.

3.5 Slagkracht vergroten

De aanpak huiselijk geweld vergt een gezamenlijke visie en organisatorische en financiële voorwaarden voor een integrale aanpak, gericht op systeemgerichte (gezin/relatie) hulp en een directe toegang tot hulp en bescherming. In wezen komt het erop aan de slagkracht van professionals te vergroten. De leidende principes zijn hierin een houvast en geven richting. Dit sluit aan bij de beleidsuitgangspunten van de gemeente Rotterdam dat er een verbinding dient te zijn tussen zorg, veiligheid, welzijn en jeugd en dat structuren en randvoorwaarden ondersteunend moeten zijn.

51 Dit is een bevinding van een (deel)onderzoek onder 74 gezinnen die zijn gemeld bij Veilig Thuis. Er zijn 58 moeders, 19 vaders en 22 kinderen geïnterviewd over de relatiedynamiek en de ervaren hulp. Najaar 2020 verschijnt hierover een publicatie. Zie interview met Lünemann, 7 december 2019, Augeo.

4 Conclusie en aanbevelingen

4.1 Inleiding

Rotterdam heeft een jarenlange staat van dienst in de aanpak van huiselijk geweld en verschillende vernieuwingen met soms landelijke impact voor elkaar gekregen. Denk aan de meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling of de wijze waarop de uitvoering van het tijdelijk huisverbod bij huiselijk geweld is opgepakt. Maar de problematiek van huiselijk geweld en kindermishandeling is omvangrijk en complex. Veel verschillende instellingen in het zorg- en veiligheidsdomein, waaronder gemeentelijke instellingen, zijn erbij betrokken. Het is een continu proces van zoeken en doen, van uitwisselen wat werkt en niet werkt, van voortdurend verbeteren en aanpassen. Er zijn geen pasklare oplossingen.

Naar aanleiding van de gewelddadige dood van Sarah, Bianca en Humeyra heeft de gemeenteraad van Rotterdam aan het Verwey-Jonker Instituut gevraagd uit te zoeken wat volgens de instellingen betrokken bij de aanpak van huiselijk geweld de meest urgente problematiek is en welke oplossingen voor deze meest urgente problematiek wenselijk zijn. Personen van twintig Rotterdamse instellingen, waaronder de gemeente, hebben deelgenomen aan gesprekken en/of waren betrokken bij een van de drie casuïstiekbesprekingen. Ook is gesproken met slachtoffers van partnergeweld over hun ervaringen en gewenste oplossingen. Daarnaast heeft een deskresearch plaatsgevonden van beleidsstukken.

4.2 Resultaten

Uit de eerste fase van het onderzoek kwam naar voren dat de meest urgente knelpunten in de samenwerking tussen instellingen van het veiligheidsdomein en zorgdomein niet liggen op het stedelijke niveau, waar het Zorg- en Veiligheidshuis Rotterdam-Rijnmond (ZVHRR) en het recent opgerichte Centrum

Huiselijk Geweld een belangrijke rol spelen als vormen van multidisciplinaire samenwerking. Zij richten zich op langdurige complexe problematiek waar strafbare feiten zijn geconstateerd. Dit betreft echter slechts een (klein) deel van het geweld dat plaatsvindt in relaties en gezinnen. Het grootste deel van huiselijk geweld waarvoor hulp wordt ingezet, wordt geboden op wijkniveau. Het meest urgente probleem in de aanpak van huiselijk geweld bevindt zich in het sociaal domein en de aansluiting tussen het sociaal domein (wijkteams) en de ketenaanpak 'zorg- en veiligheidsdomein'. In de tweede fase van het onderzoek zijn we hierop ingegaan.

Uit het onderzoek kwamen als belangrijkste knelpunten naar voren:

- De wijze waarop Rotterdam het sociaal domein heeft georganiseerd, draagt bij aan onduidelijkheden rond taken en bevoegdheden van verschillende instellingen. De toegang tot de juiste hulp is complex en langdurig. Er zijn verschillende loketten en er is geen directe toegang tot de wijkteams en crisisopvang. Dit draagt eraan bij dat slachtoffers van huiselijk geweld niet snel toegang hebben tot adequate hulp.
- De regiefunctie op wijkniveau is (dikwijls) onduidelijk en de samenwerking tussen Veilig Thuis, wijkteams, jeugdbescherming, politie en andere netwerkpartners is problematisch. Met het instellen van 42 generieke wijkteams en het opheffen van de lokale teams huiselijk geweld is bovendien veel kennis omtrent huiselijk geweld versnipperd geraakt en verdwenen.
- De aanpak huiselijk geweld is binnen de Wmo-systematiek niet goed geborgd door de wijze van indicatiestelling. Deze is gebaseerd op het uitgangspunt van zelfredzaamheid en is individugericht. Het gaat in het geval van huiselijk geweld om het bieden van bescherming naast ondersteuning en hulp.

Bovendien gaat het om een relatie- of gezinsdynamiek waarbij een integraal aanbod en gezinsgerichte hulp noodzakelijk is.

- Professionals in Rotterdam ervaren weinig ruimte om te doen wat nodig is; de systeemwereld van protocollen en regels wordt als dominant ervaren, waardoor de aansluiting bij de leefwereld van mensen (te vaak) ontbreekt.

4.3 Oplossingsrichtingen

Tegen deze achtergrond zijn verschillende oplossingsrichtingen naar voren gebracht.

Het belangrijkste is dat de leidende principes van waaruit samengewerkt wordt om de goede hulp en bescherming te bieden, ook echt als leidende principes worden erkend en doorvoeld door de verschillende netwerkpartners binnen de domeinen van zorg, welzijn, jeugd en veiligheid.

Het gaat om de volgende leidende principes:

- de leefwereld centraal;
- voorkomen is beter dan genezen;
- geen tijd te verliezen;
- het geheel is meer dan de som der delen;
- niet na elkaar maar met elkaar.

Daarnaast zijn organisatorische veranderingen nodig.

- Het is van groot belang dat er een laagdrempelige toegang is. Het huidige systeem is te complex, en dient eenvoudiger te zijn. Directe toegang tot het wijkteam en plekken in de wijk waar mensen terechtkunnen voor een luisterend oor en steun, zijn essentieel.

- Het is belangrijk dat meldingen van huiselijk geweld zo min mogelijk worden doorverwezen. Invoering van een aantal wijkteamoverstijgende netwerken huiselijk geweld kunnen hieraan bijdragen. Deze netwerken huiselijk geweld dragen bij aan het direct bieden van de juiste hulp en bescherming doordat de melding bij Veilig Thuis direct wordt opgepakt, deskundigheid wordt gebundeld, korte lijnen ontstaan tussen de verschillende instellingen en de gezamenlijke slagkracht van professionals daarmee wordt vergroot. Het (gezamenlijk) aanpakken van de problemen staat dan voorop, en niet het doorverwijzen naar de juiste instantie.
- Essentieel is dat financiering van (langdurige) gezinsgerichte hulp en bescherming mogelijk wordt gemaakt; een integraal, financieel ontschot budget is noodzakelijk. Binnen de huidige Wmo-indicatiestelling lijkt dit niet mogelijk; het toevoegen van een resultaatgebied huiselijk geweld botst met de ZRM-methodiek omdat het niet om zelfredzaamheid gaat maar om onveiligheid en de noodzaak van bescherming. In deze studie zijn aanzetten gegeven voor een andere manier van indicatiestelling, door arrangementen te ontwikkelen vanuit de concrete problematiek.

De hiervoor aangegeven veranderingen sluiten aan bij de drie lijnen van de regionale visie huiselijk geweld en kindermishandeling (Geweld Hoort Nergens Thuis).

4.4 Met elkaar aan de slag

De eerste stap moet zijn om met elkaar aan tafel te gaan om de bevindingen en voorgelegde oplossingen te bespreken en de leidende principes verder te concretiseren.

Vervolgens zijn gemeente en gemeenteraad, elk vanuit hun eigen taak en bevoegdheid, aan zet om de voorwaarden te scheppen voor een daadwerkelijke verbetering.

- Zorg voor laagdrempelige toegang voor slachtoffers van huiselijk geweld.
- Vergroot de netwerksamenwerking binnen het sociaal domein door wijk-teamoverstijgende teams die er direct op af kunnen gaan.
- Ontwikkel een arrangement huiselijk geweld vanuit de concrete problematiek en buiten het huidige systeem van indicatiestelling via een ontschot budget.

Tot slot geldt voor alle ketenpartners:

- Investeer in reflectiebijeenkomsten ketenbreed op verschillende niveaus om de leidende principes aan te scherpen en een gezamenlijke visie, gebaseerd op concrete casussen, te verdiepen.

Atria, Geweld tegen vrouwen, 2016. Verkregen van: <https://atria.nl/nieuws-publicaties/geweld-tegen-vrouwen/geweld-tegen-vrouwen-feiten-en-cijfers/>

Beleidsinstrument. Inzicht in de problematiek van gezinnen gemeld bij Veilig Thuis (2020). Verwey-Jonker Instituut & Augeo. Verkregen van: <https://www.augeo.nl/-/media/Files/Beleidsinstrument--problematiek-gezinnen.ashx>

Bosker, J., Kleijer-Kool, L., Lünemann, K.D., & Zuurbier, M. (2018a). *Ruim baan voor betekenisvol maatwerk. Onderzoek naar de samenwerking tussen OM en reclassering, en DJI en reclassering en naar de kwaliteit en bruikbaarheid van reclasseringsadviezen*. Utrecht: Kenniscentrum Sociale Innovatie, Hogeschool Utrecht.

Bosker, J., Lünemann, K., Hemrica, J., Smeenk, W., & Bitter, L. (2018b). *SAVE in woord en daad. Samen werken aan veiligheid, eigen kracht en regie in de (preventieve) jeugdbescherming en jeugdreclassering in Midden-Nederland*. Utrecht: Kenniscentrum Sociale Innovatie, Hogeschool Utrecht.

Boutellier, H., Boelens, M., & Hermens, N. (2019). *Weerbare wijken tegen ondermijning: Contouren van een nieuwe strategie*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Boutellier, H., & Lünemann, K. (2007). *Dokteren aan disciplineren: Noties achter straf en zorg bij mensen met een psychische of psychiatrische stoornis die crimineel gedrag vertonen*. In Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling RMO. *Straf en zorg: een paar apart: Passende interventies bij delictplegers met psychische en psychiatrische problemen* (pp. 87-118). Den Haag: RMO.

Dijk, A. van (2019, 7 november). 'De meeste gezinnen lijken in een profiel te passen'. Interview met Mr. dr. Katinka Lünemann. Verkregen van: https://www.augeomagazine.nl/nl_NL/17073/239695/interview_-_5_gezinsprofielen.html

Een wet tegen huiselijk geweld. Naar een sluitende aanpak van huiselijk geweld. Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht. November 2008.

Van Eijkern, L., Downes, R., & Veenstra, R. (2018). *Slachtofferschap van huiselijk geweld*.

Prevalentieonderzoek naar de omvang, aard, relaties en gevolgen van slachtofferen plegerschap. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum, Ministerie van Veiligheid en Justitie.

Gemeente Rotterdam (2016). *Zorg voor elkaar: Het Rotterdamse plan voor de doorontwikkeling zorg, welzijn en jeugdhulp 2018*. Verkregen van https://www.rotterdam.nl/werken-leren/zorg-voor-elkaar/16bb5388_Zorg_voor_elkaar_versie_5-7-2016_.pdf

Gemeente Rotterdam (2019). *Bouwen aan een toekomst zonder geweld: De Rotterdamse aanpak om huiselijk geweld, kindermishandeling en seksueel geweld terug te dringen* (2019 – 2022).

Gemeente Rotterdam (2019). *Zorg goed geregeld: merkbaar minder regeldruk voor Wmo-zorgaanbieders*. Verkregen van https://www.rotterdam.nl/wonen-leven/aanpak-admin-lasten/Actieplan_Vermindering-Regeldruk.pdf

Geweld hoort nergens thuis: Aanpak huiselijk geweld en kindermishandeling. Programma voor de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling in de periode 2018-2021. Verkregen van: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/huiselijk-geweld/documenten/beleidsnota-s/2018/04/25/geweld-hoort-nergens-thuis-aanpak-huiselijk-geweld-en-kindermishandeling>

Geweld hoort nergens thuis: Regiovisie 2020-2023 en regionaal actieplan 2019-2021. Regio Rotterdam-Rijnmond. Verkregen van: https://www.brielle.nl/bestuur/raadsvergaderingen_44231/agenda/gemeenteraad_19429/702-concept-regiovisie-actieplan-regioplanpdf_4516912.pdf

Goedhart, M. & Choy, J. (2011). *Multifocus, de kracht van verbinden. Een handreiking voor een gezinsgerichte aanpak van huiselijk geweld*. Venlo: Mutsaersstichting.

GREVIO's (Baseline) Evaluation Report on legislative and other measures giving effect to the provisions of the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence (Istanbul Convention) Netherlands. (2020). Verkregen van: <https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/-/grevio-publishes-its-report-on-netherlands>

Nederlandse versie GREVIO's evaluatierapport: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/01/20/grevios-evaluatierapport>

Groen, M. & Lawick, J. van (2015). *Intieme oorlog. Over de kwetsbaarheid van familierelaties*. Amsterdam: Van Gennep.

Inspectie Justitie en Veiligheid (z.d.). *Inspectieonderzoek naar de aanpak van de stalking door Bekir E*. Verkregen van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/10/09/inspectieonderzoek-naar-de-aanpak-van-de-stalking-door-bekir-e>

Lenferink, H. (2017). *Eindrapportage Lenferink over kinderen in de maatschappelijke en vrouwenopvang*. Verkregen van: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/04/26/eindrapportage-lenferink-over-kinderen-in-de-maatschappelijke-vrouwenopvang>

Lünnemann, K.D. (2009a). *Zicht op de Rotterdamse Meldcode. Evaluatie meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Lünnemann, K.D. (2009b). *WMO en het nut van een beschermingsarrangement*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Lünnemann, K.D., Boutellier, H., Goderie, M., & Graaf, P. van der (2005). *Beschermingsarrangementen: Recht doen vanuit het perspectief van de burger*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Lünnemann, K.D., Loeffen, M., Steketee, M., Hoefsloot, T. & Bel, K. (2018). *Domein overstijgende aanpak MPG. Voorbij de scheiding tussen veiligheidsdomein en zorgdomein*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut/Radar Advies.

Lünnemann, K.D., Compagner, M., Drost, L., & Tierolf, B. (2020). *Ups en downs tijdelijk huisverbod binnen de G4. Verklaringen voor daling aantal tijdelijk huisverboden in de G4 en inzichten voor de toekomst*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Manifest Stop geweld tegen vrouwen (2020). Werkgroep Stop geweld tegen vrouwen. Rotterdam.

Montfoort, A.J. van, Verhagen, A., Sondorp, J.E., & Torregrosa, L.D.R. (2018). *Samenwerking en doorlooptijden in de jeugdbeschermingsketen. Onderzoeksrapport Midden- en West Brabant*. Woerden: Van Montfoort.

Perspectief 2022. Regionale aanpak Straf met zorg, 2019. ZVHRR & ZSM Rotterdam.

Raad voor het Openbaar Bestuur (2020). *Advies Decentrale taak is een politieke zaak. Naar een sturende rol van de gemeenteraad in het sociaal domein*. Verkregen van: <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2020/02/13/advies-decentrale-taak-is-politieke-zaak>

Siegers, A. (2016). *De nieuwe route*. Verkregen via www.Pumbo.nl

Tierolf, B., Lünnemann, K., & Steketee, M. (2014). *Doorbreken geweldspatroom vraagt gespecialiseerde hulp. Onderzoek naar effectiviteit van de aanpak huiselijk geweld in de G4*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Vaststellen Regiovisie Geweld hoort nergens thuis. Brief aan de gemeenteraad van 17 december 2019.

Veilig Thuis (2019). *Veilig Thuis Rotterdam Rijnmond 2019 in cijfers*. Verkregen van <https://veiligthuisrr.nl/nieuws/2019-in-cijfers/factsheet-vtrr-2019-in-cijfers/>

Veilig Thuis (2019). *Halfjaarrapportage Veilig Thuis Rotterdam Rijnmond: januari – juni 2019*.

Veiligheid Voorop! Ontwikkelagenda justitiepartners en Veilig Thuis in meerjarig perspectief ten aanzien van de gezamenlijke aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling. (2018). Verkregen van: https://vng.nl/sites/default/files/pagina_attachments/2016/veiligheid_voorop_-_ontwikkelagenda_landelijk_netwerk_zorg_en_straf_hg_en_km.pdf

Verwijs, R., Lünemann, K., Tierolf, B., & Smit, W. (2012). *Evaluatie van de Rotterdamse meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Vogtländer, L., & Arum, S. van (2016). *Eerst samenwerken voor veiligheid, dan samenwerken voor risicogestuurde zorg. Een duurzame visie op ketenzorg bij kindermishandeling, huiselijk geweld en seksueel misbruik en de centrale rol hierbij van het triage-instrument Veilig Thuis*. Utrecht / Den Haag: GGD GHOR/VNG.

Bijlage 1: Betrokken organisaties en sleutelfiguren

Betrokken organisaties inventarisatie ronde (fase 1):

1. Arosa
2. Centrum voor Dienstverlening (CVD)
3. Fier
4. Gemeente Rotterdam (afdeling Maatschappelijke Ontwikkeling in de Wijk (MOW))
5. Politie
6. Reclassering
7. Slachtofferhulp
8. Veilig Thuis Rotterdam Rijnmond
9. Zorg- en Veiligheidshuis Rotterdam Rijnmond (ZVHRR)
10. Jeugdbescherming Rotterdam Rijnmond
11. Centrum Huiselijk Geweld en Kindermishandeling Rotterdam-Rijnmond (Centrum Huiselijk geweld)

Betrokken sleutelfiguren fase 2, werkzaam bij de volgende instanties:

1. Beleidsadviseur/projectleider Huiselijk geweld, Gemeente Utrecht
2. Regio coördinator Rotterdam-Rotterdam Geweld Hoort Nergens Thuis
3. Manager Veilig Thuis Rotterdam Rijnmond
4. 5 wijkteammedewerkers (vanuit Dock en Enver)
5. Bovendien heeft een groepsgesprek plaatsgevonden met drie cliënten van een wijkteam en drie ervaringsdeskundigen huiselijk geweld.

Betrokken organisaties bij de casuïstiekbeprekingen (fase 2):

1. Arosa
2. Centraal Onthaal
3. Centrum Huiselijk Geweld en Kindermishandeling Rotterdam-Rijnmond (Centrum Huiselijk geweld)
4. Dock
5. Enver
6. Gemeente Rotterdam
7. Openbaar Ministerie
8. Orthopedagoog, zelfstandig ondernemer
9. Politie
10. Reclassering
11. Veilig Thuis Rotterdam Rijnmond
12. Vraagwijzer
13. Zorgconsulaat gemeente Rotterdam
14. ZVHRR

Deelnemers klankbordgroep

1. Manager Veilig Thuis Rotterdam Rijnmond
2. Proces regisseur HG Zorg en veiligheidshuis Rotterdam Rijnmond
3. Manager Fier
4. Beleidsadviseur HG, ExpertiseTeam MOW, Gemeente Rotterdam

Bijlage 2: Besproken casuïstiek

Casus besproken op eerste casuïstiekbijeenkomst

Moeder (36) en vader (38) van zoontje van 6. Mevrouw is kostwinner en heeft een administratieve baan bij een Rotterdams bedrijf. Echtgenoot werkt onregelmatig in de post- en pakketbezorging. Hij is sterk veranderd sinds de geboorte van het zoontje: wantrouwend, controlerend, gewelddadig en hij heeft problemen met alcohol.

Toen op een dag het zoontje getuige was van fysiek geweld heeft moeder de politie gebeld. De politie stuurde de melding door naar Veilig Thuis. Vervolgens hield Veilig Thuis een aantal gesprekken, constateerde dat er geen sprake was van crisis en verwees door naar het wijkteam. Daarbij gaven ze aan dat er volgens hen specialistische begeleiding van bv. Fier of Arosa op het vlak van huiselijk geweld noodzakelijk is. Het wijkteam verwees Veilig Thuis door naar de Vraagwijzer om toegang tot het wijkteam te krijgen. Daar doet mevrouw opnieuw haar verhaal waarna ze alsnog naar het wijkteam wordt doorgestuurd. Daar duurde het vanwege de wachttijden even voor mevrouw bezocht werd. Na enkele weken kwam er een wijkteammedewerker met ervaring en expertise op het vlak van huiselijk geweld bij haar thuis. Die heeft samen met mevrouw een Veiligheidsplan opgesteld. Omdat het goed klikte tussen mevrouw en de wijkteammedewerker en omdat het wijkteam zich ook om het zoontje bekommerde, spraken zij samen af dat het wijkteam de begeleiding zou gaan doen. Onder tussentijdse werd haar echtgenoot steeds wantrouwend over waar mevrouw allemaal mee bezig was, nam de dreiging van geweld verder toe en werd mevrouw nog steeds af en toe geslagen. Het zoontje had ernstig onder de situatie te lijden, huilde veel, sliep slecht en ging weer in bed plassen. Het wijkteam vond de situatie uiteindelijk te ernstig worden en besloot alsnog specialistische hulp van

Arosa/Fier in te zetten. Dit bleek voor de moeder goed te werken maar had onvoldoende effect op het gedrag van de vader. Het (dreigende) geweld werd zo ernstig dat mevrouw niet langer in huis durfde te blijven wonen. Zij kwam echter niet in aanmerking voor de crisisopvang omdat er geen sprake was van acute dreiging. Arosa/Fier verwees mevrouw toen naar het team Beschermd wonen. Team Beschermd wonen verwijst haar door naar Centraal Onthaal. Mevrouw meldde zich toen bij Centraal Onthaal voor een plek in de maatschappelijke opvang. Daar kreeg ze te horen dat zij niet voldeed aan de criteria omdat er geen sprake is van acute dakloosheid, maar van een huisvestingsvraag. Centraal Onthaal verwijst mevrouw terug naar het wijkteam. Omdat zij niet langer thuis woont weet mevrouw niet meer bij welk wijkteam ze moet aankloppen. Bovendien heeft het wijkteam haar eerder overgedragen aan specialistische hulp dus het leek haar niet zinvol in deze geëscaleerde situatie weer naar een wijkteam te gaan.

Met haar zoontje heeft zij toen drie maanden langs vriendinnen gezwoeren. Omdat er geen zicht kwam op een andere oplossing is zij uiteindelijk noodgedwongen terug naar huis gegaan. Daar ging het aanvankelijk goed omdat meneer flink geschrokken was van het vertrek van zijn vrouw en zoontje. Na twee maanden liep de spanning echter weer op, kwamen er weer regelmatig situaties van (dreigend) geweld voor en was mevrouw met haar zoontje in feite weer terug bij af.

Casus besproken op tweede casuïstiekbespreking

Een alleenstaande moeder van 26 jaar heeft twee kinderen, een meisje van drie jaar en een jongen van tien. Zij werkt drie dagen in de week in de kantine van een verzekeringsmaatschappij. De kinderen zijn van twee verschillende vaders. De vader van de jongen is niet meer in beeld. Mevrouw is ook gescheiden van de vader van het jongste kind. Hij speelt nog wel een rol in het gezin. Hij is verslaafd aan alcohol, crimineel, gewelddadig (ook binnen het gezin) en een bekende van de politie. Hij heeft vastgezeten voor geweldspleging in het uitgaansleven en heeft daarna een traject doorlopen bij de Reclassering.

De vader van het jongste kind heeft geen ouderlijk gezag. Er zijn onduidelijkheden rond de bezoekenregeling. De vader probeert het gezin nog regelmatig te bezoeken met als belangrijkste doel om contact te krijgen met zijn kind. De moeder vindt het niet veilig genoeg om haar jongste kind met haar vader in contact te laten komen. De bezoeken van vader gaan meestal gepaard met veel conflicten, dreiging en soms fysiek geweld. Voor de moeder en de kinderen leidt dit tot veel spanningen en stress. Het jongste kind is erg angstig geworden en heeft regelmatige heftige emotionele uitbarstingen.

Oma speelt een belangrijke ondersteunende rol in het gezin van haar dochter. Zij heeft een belangrijke rol in de opvoeding van de kinderen. De laatste weken maakt zij zich steeds meer zorgen over de toegenomen dreiging die er uitgaat van de bezoeken van vader. Zij heeft al een aantal keer de politie gebeld als de vader weer langs komt en de situatie uit de hand dreigt te lopen. De politie komt dan langs maar doet niet veel meer dan de gemoederen tot rust brengen. Oma merkt dat er elke keer iemand anders van de politie komt die de voorgeschiedenis van het gezin niet kent. De politie zet wel de meldingen door naar

Veilig Thuis maar vanwege wachttijden heeft Veilig Thuis nog geen contact met het gezin opgenomen. Daarom meldt oma zelf de situatie aan bij Veilig Thuis vanwege de dreiging en de onveilige situatie bij moeder thuis. Veilig Thuis spreekt beide ouders los van elkaar, maakt veiligheidsafspraken en stelt voor dat er snel hulp en ondersteuning geboden wordt.

Veilig Thuis neemt contact op met het wijkteam. Er spelen meerdere vragen: specialistische hulp voor het meisje, begeleiding van de moeder en het maken van afspraken over omgang. Het wijkteam geeft aan een wachtlijst te hebben en dat er geen expertise is in hun team om dit op te pakken. Het wijkteam is ook de toegang tot andere hulp en zorg. Dit loopt niet, wordt opgeschaald en blijft liggen.

Vader blijft druk uitoefenen op het gezin om contact met zijn kind te krijgen. Oma blijft Veilig Thuis bellen dat er iets moet gebeuren. Ook belt zij regelmatig de politie als de dreiging toeneemt. Om vader rustig te houden organiseert Veilig Thuis een afspraak tussen vader en zijn dochtertje. Na meerdere mails van Veilig Thuis naar het wijkteam en de gemeente wordt besloten dat er vanuit een ander wijkteam een professional met ervaring en expertise rond huiselijk geweld aan de slag gaat.

Het wijkteam gaat gesprekken houden met de moeder over hoe zij weerbaarder en zelfredzamer kan worden zodat zij beter om kan gaan met het op afstand houden van de vader. Een collega wijkteammedewerker richt zich op het jongste kind en bespreekt met moeder hoe zij zou kunnen handelen om de angst van het meisje te verminderen. Voor de aanpak van het (dreigende) geweld van de vader roept het wijkteam de hulp in van het expertiseteam. Daar krijgen zij het advies om het gezin door te verwijzen naar Arosa of Fier voor ambulante

begeleiding. De moeder heeft echter net een vertrouwensband opgebouwd met de twee wijkteammedewerkers en wil niet dat er weer een andere hulpverlener in het gezin komt. Moeder en kind krijgen nu ondersteuning en dat helpt hen, echter de dreigende situatie met de vader blijft voortbestaan.

Casus besproken op derde casuïstiekbespreking

Casus 1

Man (38) is in de avond aangehouden en de dag erna nog binnen op het politiebureau. De aanhouding was op heterdaad n.a.v. een melding van zijn vriendin (29). Zij had zichzelf opgesloten in de badkamer met haar baby (8 maanden) en 112 gebeld. Zij was met een stoelpoot door haar partner op haar hoofd geslagen, en had op dat moment de baby in haar armen. Uit het eerste verhoor bij de politie blijkt dat de ruzie ging over het gebrek aan geld en de verslaving van haar partner. Het liep snel uit de hand. Het gezinsinkomen gaat grotendeels op aan wiet en alcohol volgens mevrouw, terwijl luiers belangrijker zijn.

Politie proces-verbaal: Meneer deed de deur na enig aandringen vrijwillig open. De verbalisanten zien dat mevrouw een grote bult op haar hoofd heeft en een snee waar bloed uitkomt. Ze is flink overstuurd. Meneer is aangehouden en mevrouw heeft diezelfde avond nog aangifte gedaan nadat zij het ziekenhuis had bezocht voor de hechting van haar wond. Ze houdt van haar partner maar baalt van zijn korte lontje. Ze weet niet goed hoe het verder moet. De politie heeft haar moeder gebeld die haar kwam ondersteunen na het voorval. Huisverbodprocedure is opgestart en een huisverbod is opgelegd voor 10 dagen.

Openbaar ministerie: de ZSM officier van justitie (OVJ) voorziet de casus de andere dag van een passende justitiële afdoening. In de ZSM komen ketenpartners desgevraagd bij de OVJ aan en voorzien de OVJ van informatie die zij beschikbaar hebben over het gezin. Daarnaast is het doel om te kijken of de casus complex is en een plan van aanpak nodig heeft in het Zorg veiligheidshuis.

Gemeente: Mevrouw is bekend bij het wijkteam van de gemeente i.v.m. vrijwillige jeugdzorg die via Veilig Thuis is aangevraagd. Mevrouw lijkt verstandelijk wat beperkt te zijn volgens het wijkteam (maar geen diagnose bekend). Het kindje is van haar partner, al heeft hij het niet erkend.

Politie: het is niet de eerste keer dat er wat aan de hand is. Er is een melding huiselijk geweld van 5 maanden geleden bekend (buren klagen over ruzie). De politie ter plaatse trof niets bijzonders aan, en heeft toen een Veilig Thuis melding opgesteld omdat het een rommel in huis was en mevrouw hoogzwanger was. Meneer heeft een strafblad voor diefstal(len) met braak.

Reclassering: Meneer heeft een jaar geleden een toezicht gehad. Criminogene factoren waren: gebrek aan zinvolle dagbesteding, vermoedens van LVB en middelenafhankelijkheid (cannabis en alcohol).

Veilig Thuis: Gaat aan de slag met de coördinatie rond het huisverbod (opvang voor meneer na eventuele vrijlating, hulpverlening opstarten). De Veilig Thuis melding is indertijd doorgezet naar het wijkteam met als opdracht: gezinsondersteuning opstarten.

Casus 2

Mevrouw heeft een dochtertje van 6 jaar. De vader van het meisje heeft geen gezag na een onderzoek door de Raad van de Kinderbescherming. Er is geen omgangsregeling.

Het is onbekend hoe lang de relatie over is. Er zijn sinds april 2015 mutaties van lastigvallen/stalken door ex-partner, de vader van het meisje. Moeder heeft sinds oktober '19 een nieuwe partner. Sinds de nieuwe relatie gebeuren er weer vervelende dingen (lastigvallen/stalken). De vader van het meisje heeft altijd gezegd dat moeder vermoord zal worden als er een andere man in het leven van het meisje komt.

Samenvatting

Recent zijn er twee nieuwe meldingen binnen gekomen:

- Politie VT melding november '19: sinds haar nieuwe relatie worden mevrouw en haar nieuwe partner in de gaten gehouden. Zij ontvangen berichten waar zij geweest zijn en worden afzonderlijk van elkaar gevolgd door verschillende voertuigen. Volgens mevrouw is haar ex-partner in het bezit van een vuurwapen.
- Politie VT melding december '19: melding dat er meerdere keren per dag diverse voertuigen door de straat rijden. De bestuurders stoppen voor de deur, staan een paar minuten stil, kijken naar binnen en rijden vervolgens weer door. Ook staat er regelmatig een voertuig bij de school van dochter. De huidige partner van moeder is achtervolgd en dit is uitgelopen tot een vechtpartij. Hier is aangifte van gedaan.

Knelpunten:

Mevrouw ervaart een moeizame samenwerking met de politie. De wijkagent geeft aan dat mevrouw haar vertrouwen heeft verloren door de vele sepots van haar aangiften. Voor het verkrijgen van bewijslast is het essentieel dat er een goede samenwerking is tussen mevrouw en de wijkagent. Het plan is nu dat mevrouw kentekens gaat verzamelen en deze informatie doorgeeft aan de politie. De politie zoekt vervolgens uit of deze kentekens herleidbaar zijn naar haar ex-partner.

Mevrouw blijft aangifte doen bij de politie ondanks de sepots. Mevrouw is opnieuw aangesloten op AWARE. Veilig Thuis is aan de slag met een plan van aanpak, om in samenspraak met de politie en andere ketenpartners te werken aan de veiligheid van dit gezin en het stoppen van het stalken. Men is op zoek naar passende hulp en zorg voor zowel de stalker als mevrouw en haar nieuwe partner.

Colofon

Opdrachtgever	Gemeenteraad Rotterdam
Auteurs	Mr. Dr. K.D. Lünemann Drs. A.Q.T.M. Vermeulen T. Voorwinden, MSc.
Omslag	Ontwerppartners, Breda
Illustratie Titelblad	KatinKa
Uitgave	Verwey-Jonker Instituut Kromme Nieuwegracht 6 3512 HG Utrecht T (030) 230 07 99 E secr@verwey-jonker.nl I www.verwey-jonker.nl

ISBN 978-94-6409-014-7

© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht 2020.

De publicatie kan gedownload worden via onze website: <http://www.verwey-jonker.nl>

Het auteursrecht van deze publicatie berust bij het Verwey-Jonker Instituut.
Gedeeltelijke overname van teksten is toegestaan, mits daarbij de bron wordt vermeld.
The copyright of this publication rests with the Verwey-Jonker Institute. Partial reproduction
of the text is allowed, on condition that the source is mentioned.

Naar aanleiding van de gewelddadige dood van Sarah, Bianca en Humeyra heeft de gemeenteraad van Rotterdam raadsbreed een motie aangenomen “Onderzoek ketenaanpak huiselijk geweld”. De motie riep op tot het uitvoeren van een onafhankelijk onderzoek in opdracht van de gemeenteraad. Dit onderzoek moet de meest urgente knelpunten detecteren en oplossingsrichtingen aangeven. Op deze manier moet het een bijdrage leveren aan verbetering op het niveau van de totale keten in de aanpak van huiselijk geweld in Rotterdam.

Uit het onderzoek komt naar voren dat het meest urgente probleem, in de aanpak van huiselijk geweld, zich bevindt in het sociaal domein en de aansluiting tussen het sociaal domein (wijkteams) en de ketenaanpak ‘zorg- en veiligheidsdomein’. In het rapport worden vier fundamentele knelpunten beschreven en oplossingsrichtingen aangegeven.